

Sandra Escapa Solanas

La pobreza infantil en España. El impacto de la crisis económica y estrategias políticas para su reducción

Departamento
Psicología y Sociología

Director/es
García Ruiz, Pablo Emilio
Mari Klose, Pau

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA. EL IMPACTO
DE LA CRISIS ECONÓMICA Y ESTRATEGIAS
POLÍTICAS PARA SU REDUCCIÓN

Autor

Sandra Escapa Solanas

Director/es

García Ruiz, Pablo Emilio
Mari Klose, Pau

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Psicología y Sociología

2019

Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y
Sociales

LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

EL IMPACTO DE LA CRISIS
ECONÓMICA Y ESTRATEGIAS
POLÍTICAS PARA SU
REDUCCIÓN

Tesis doctoral de Sandra Escapa Solanas

Dirigida por Dr. Pau Marí-Klose y Dr. Pablo García Ruiz

Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza

Junio de 2019

Índice

AGRADECIMIENTOS.....	4
INTRODUCCIÓN	6
LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA: TENDENCIA HISTÓRICA	8
CONSECUENCIAS DE LA POBREZA INFANTIL	10
FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA DE LA INFANCIA.....	14
OBJETIVOS	18
CUESTIONES METODOLÓGICAS	20
CONTENIDO.....	23
1. CRISIS Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA	28
1.1. INTRODUCCIÓN	28
1.2. CRISIS Y POBREZA INFANTIL EN PERSPECTIVA COMPARADA	30
1.3. LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA: EL IMPACTO DE LA CRISIS.....	35
1.4. FACTORES QUE EXPONEN A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD A LA INFANCIA	44
1.5. PERFIL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE RIESGO DE POBREZA	51
1.6. CONCLUSIONES	56
2. PERFILES LABORALES Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA. LAS CONSECUENCIAS DEL MERCADO LABORAL Y LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS FAMILIAS CON HIJOS MENORES	58
2.1. INTRODUCCIÓN	58
2.2. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA	59
2.3. EL EMPLEO FEMENINO EN LOS HOGARES CON HIJOS	65
2.4. INTENSIDAD LABORAL Y POBREZA INFANTIL	71
2.5. CÓMO AFECTAN LOS DIFERENTES PERFILES LABORALES DE PADRES Y MADRES EN LA POBREZA INFANTIL.....	76
2.6. CONCLUSIONES	82
3. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS.....	86
3.1. INTRODUCCIÓN	86
3.2. EXPECTATIVAS DE SOLIDARIDAD EN UN SISTEMA FAMILISTA.....	88
3.3. CRISIS Y SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL: EL CASO DE ESPAÑA.....	93
3.4. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA	97
3.5. FACTORES QUE PROMUEVEN LAS DONACIONES INTERGENERACIONALES DESCENDENTES	104
3.6. CORRESIDENCIA INTERGENERACIONAL E INGRESOS DEL HOGAR	109
3.7. CONCLUSIONES	114

4. POLÍTICAS SOCIALES PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA. LA PRESTACIÓN POR HIJO A CARGO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA	118
4.1. INTRODUCCIÓN	118
4.2. LA INVERSIÓN EN INFANCIA Y FAMILIAS DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA.....	120
4.2 INCIDENCIA DE PRESTACIONES MONETARIAS EN LA POBREZA INFANTIL	128
4.4. LA PRESTACIÓN POR HIJO A CARGO: COMPARATIVA Y ESTRATEGIAS	135
4.5 ELEMENTOS DE DEBATE EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE PRESTACIONES MONETARIAS.....	149
4.6. CONCLUSIONES	158
5. LOS LÍMITES DEL MERCADO DE TRABAJO Y EL PLENO EMPLEO EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA	160
5.1 INTRODUCCIÓN	160
5.2. EL EMPLEO COMO HERRAMIENTA PARA REDUCIR LA TASA DE RIESGO DE POBREZA INFANTIL.....	162
5.3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	164
5.4. ACTIVACIÓN LABORAL DE LOS PROGENITORES DESEMPLEADOS O CON BAJA INTENSIDAD LABORAL. SIMULACIONES	168
5.5. CONCLUSIONES	173
6. CONCLUSIONES GENERALES	178
BIBLIOGRAFÍA.....	188

AGRADECIMIENTOS

Escribir los agradecimientos de una tesis no es tarea fácil. Durante todo el proceso de elaboración de esta investigación han pasado distintas personas que han marcado el resultado final, ya sea por su implicación a nivel profesional o a nivel personal. También hay personas que aparecieron antes de tan siquiera plantearme hacer el doctorado y sin las cuales hoy no estaría dando el punto final a esta tesis. Sin el apoyo y ayuda de todas ellas este trabajo no habría sido posible.

Quiero empezar por la persona que más me ha marcado a nivel profesional y por la que ahora estoy aquí escribiendo, Pau Marí-Klose. Con él como director metodológico del Instituto de Infancia y Mundo Urbano empezó mi pasión por la sociología y en concreto por la infancia. Su gran trabajo e implicación desarrollaron mis ganas de aprender análisis cuantitativo y de seguir formándome. Así fue como me embarqué a hacer el máster y el doctorado. Nadie mejor que él, experto en pobreza infantil, para dirigir mi tesis. Fue él quien me animó a meterme en el mundo académico y con los años ya no lo considero un simple mentor, sino un amigo. Iniciarme en el Panel de Familias e Infancia (hace ya más de 13 años) fue el mejor de los aprendizajes y de allí no solo salí seis años más tarde con más experiencia y conocimientos, sino con amigos, amigas y un proyecto de familia.

También quiero dar las gracias a Pablo García Ruiz, como segundo director, por la revisión de esta tesis. Su disposición a ayudar y animar ha sido imprescindible en la recta final, una etapa en la que es necesario tener a alguien al otro lado para resolver dudas de última hora, y él siempre ha estado allí.

Otra persona a la que le debo estar escribiendo estas líneas es Albert Julià. Él ha sido la persona más importante durante estos años de elaboración. Sus ideas y profesionalidad, que tanto admiro, han sido indispensables. También su ayuda moral en los momentos de desánimo y angustia me han permitido seguir adelante. Y lo que más le agradezco es el tiempo que me regalado para dedicarme a la tesis, que no es fácil conseguir con dos hijas pequeñas. Esta tesis no existiría sin él.

Marga Marí-Klose se merece una mención especial. Con ella he compartido proyectos, congresos, cursos, viajes, largas jornadas de trabajo y también una gran amistad. Parte de esta tesis y de lo que soy también es gracias a ella.

Agradezco lo mucho que me aportaron los profesores del Máster en Investigación en Sociología y Demografía de la Universidad Pompeu Fabra, en especial Teresa Martín (CSIC), María José González y Sebastià Sarasa que me motivaron en mi trayectoria investigadora. También a todos los compañeros de los que he aprendido durante estos años. Los ex-CIIMU, Albert Arcarons, Alba Lanau, Laia Sánchez y Sílvia Claveria, a los que he visto crecer profesionalmente y me llenaban de orgullo (y de envidia sana) con cada una de sus tesis presentadas alrededor del mundo. A Marta Comas, Ana Alcantud y Carlos Abellán compartiendo intensamente *Famílies amb Veu*. A Pedro Gallo, al que admiro profundamente y que llena de alegría y cariño el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Y a Paco López y Aida Rodríguez (Universidad Ramón Llull) con los que he tenido el placer de compartir proyecto y aprendizajes estos últimos meses.

A mis hijas Ariadna y Martina que han nacido en pleno proceso de tesis y a las que ahora espero poder compensar el tiempo que han tenido que estar sin mí mientras escribía. A mi madre y hermano que siempre están allí cuando los necesito. A Neus, a la que he dejado de visitar más tiempo del deseado por culpa de la tesis. A Paula, siempre dispuesta a ayudar. A mis amigos y amigas a las que veo poco, pero sé que siempre están allí. Y a los que ya no están entre nosotros, pero a los que sigo teniendo muy presentes. Estoy segura que mi padre estaría orgulloso de mí y le habría encantado estar aquí para presumir de su hija doctora. Antoni estaría feliz de tener una doctora más en la familia. También tengo un recuerdo especial para Carmelo Pinto, el primero que creyó en mí en este mundo profesional, ofreciéndome la oportunidad de embarcarme en la docencia universitaria que hoy en día me sigue apasionando.

Gracias a todos y cada uno de ellos.

Barcelona, junio 2019

INTRODUCCIÓN

La crisis económica iniciada en 2008 ha tenido consecuencias en toda Europa, pero los efectos han sido distintos dependiendo de las características económicas, el mercado de trabajo y las prestaciones sociales de cada país (Sarasa y Luppi, 2012). Las familias con hijos menores se han llevado la peor parte, convirtiéndose en uno de los colectivos más afectados. La mayoría de niños viven en hogares que dependen principalmente de las rentas obtenidas en el mercado de trabajo, por lo que en momentos de recesión económica se convierten en uno de los grupos de población más vulnerables (Ayllón, 2015).

La destrucción de empleo que incitó la crisis provocó un aumento de la vulnerabilidad de la población. El incremento de la tasa de desempleo tuvo efectos sobre múltiples situaciones de riesgo de exclusión social como el aumento de la pobreza (especialmente la pobreza infantil), el aumento de los desahucios, el empeoramiento de la salud, y la pérdida de capital social entre otros. El desempleo no es una causa directa de la pobreza, ya que estar en esta situación depende también de las características y generosidad de los sistemas de protección social (prestación por desempleo y pensiones) y de la red de protección familiar. Sin embargo, no todos los países han desarrollado estrategias de protección eficaces ante el estallido de la crisis (Laparra y Pérez, 2012).

Con la crisis, la pobreza infantil aumentó considerablemente en todos los países desarrollados (UNICEF, 2013) y en muchos de estos países, incluido España, la tasa de pobreza infantil ha llegado a superar la del conjunto de la población. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2017, la tasa de riesgo de pobreza de los menores de 18 años en España es del 28,3%, lo que supone más de 2,3 millones de niños y niñas de los 8,3 millones que hay en España. La tasa de riesgo de pobreza en el total de la población en España, en cambio, es del 21,6% en 2017.

La Comisión Europea considera grave la incidencia de la pobreza infantil en Europa y, en las recomendaciones específicas que realiza todos los años a cada país, se muestra preocupada por los niveles de pobreza infantil en España. Pese a que la tasa de pobreza infantil en España ha bajado respecto años anteriores (llegó a estar en 30,5% en 2014), sigue siendo muy alta, muy por encima de la media europea o de países de nuestro entorno. Uno de los elementos que destaca la Comisión sobre la alarmante situación de España es el escaso impacto que tienen las transferencias sociales en la reducción de la pobreza. Este tipo de transferencias están por debajo de la media europea, y las transferencias focalizadas hacia las familias tienen una cobertura desigual y de escasa eficacia (European Commission, 2018).

En la Estrategia de Lisboa del Consejo de la Unión Europea del año 2000 se propuso una agenda para el desarrollo de una política social europea, prestando especial atención a la protección de la infancia. En ese momento, las tasas de pobreza infantil de los distintos países de la Unión Europea mostraban amplias diferencias entre países con un nivel de desarrollo similar, lo que ponía de relieve la importancia del modelo de Estado de Bienestar y del desarrollo de las políticas específicas para la infancia (Ayala, Martínez y Sastre, 2006). Los Jefes de Gobierno de los Estados miembros se comprometieron a luchar para erradicar la pobreza en 2010, pero la llegada de la crisis de 2008 aumentó las tasas de riesgo de pobreza, sobre todo, la infantil.

Ante el nuevo escenario, en 2010 se presentó la Estrategia Europea 2020 donde la reducción de la pobreza y exclusión social pasó a ser uno de los objetivos destacados. En 2013 la Comisión Europea (2013a) presentó las recomendaciones “Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas” que ponen de manifiesto el impacto de la crisis sobre la infancia y propone un conjunto de medidas a largo plazo. Sin embargo, los países de la Unión Europea han seguido estas recomendaciones de manera desigual y España, entre otros países, está lejos de crear una política amplia e integrada que luche eficazmente contra la pobreza infantil.¹

¹ En junio de 2018 Pedro Sánchez Pérez-Castejón fue investido presidente del Gobierno Español después de que el anterior presidente, Mariano Rajoy, perdiera una moción de censura. El Gobierno de Sánchez

LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA: TENDENCIA HISTÓRICA

El interés por estudiar la pobreza infantil en los países desarrollados es relativamente reciente, debido a la falta de datos específicos y las dificultades metodológicas para observarlos. No ha sido hasta 1994, con la puesta en marcha de la encuesta Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), y más adelante con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que se realiza desde 2004, que disponemos de datos periódicos y comparables para analizar de forma exhaustiva el fenómeno de la pobreza en la infancia.

Ayala, Martínez y Sastre (2006) hacen un breve repaso de la tendencia histórica de la pobreza infantil en España anterior al PHOGUE, que nos permite situar los antecedentes de este problema social. Los primeros datos disponibles sobre pobreza infantil provienen de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).² Según estos, entre 1973 y 1980 (distancia entre la primera y la segunda oleada de la EPF) se redujo levemente la pobreza infantil. La crisis económica de los setenta destruyó empleo, a la vez que subieron los salarios. Por otro lado, se consolidó el Estado de Bienestar aumentando el gasto social y los Pactos de la Moncloa de 1977 permitieron la ampliación de la cobertura y la cuantía de las pensiones, a la vez que mejoró el desarrollo de los servicios sociales.

Entre 1980 y 1990 la tasa de pobreza infantil disminuyó considerablemente. Durante el primer lustro (1980-1985), a pesar del deterioro de la tasa de empleo, se redujo la tasa de pobreza infantil gracias al incremento del gasto social y, sobre todo, a la presión de los agentes sociales. Entre 1985 y 1990, la recuperación económica junto con la creación de empleo y el aumento de salarios favoreció la reducción de las desigualdades. También hubo una reforma fiscal que aplicaba mayor progresividad en la recaudación de impuestos. Sin embargo, durante esta década la pobreza aumentó en familias

ha creado el Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, pero todavía es pronto para evaluar el impacto de las políticas ejecutadas desde este nuevo órgano.

² La primera Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) se realiza en el año 1958 por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Fue la primera encuesta por muestreo realizada en el INE. Su objetivo era conocer los gastos de consumo de los hogares medios españoles, por lo que se excluían del ámbito poblacional de estudio ciertos grupos, como las familias cuyo cabeza de familia estuviera en paro o que tuvieran un nivel de vida muy superior a la media. Por este motivo no es hasta 1973 (tercera oleada) que la encuesta nos permite obtener datos sobre pobreza.

numerosas, en aquellos hogares donde el sustentador principal (mayoritariamente el padre) estaba desempleado y en los hogares monoparentales.

En los noventa, se rompió la tendencia a la baja de la tasa de la pobreza que venía desde los años setenta y empezó a repuntar. En 1993 aumentó considerablemente la tasa de paro, superando el 20% de la población activa, a la vez que se implementó una reforma de tipo restrictiva en el sistema de prestación de desempleo. Aumentó considerablemente el desempleo entre los sustentadores principales, así como el porcentaje de hogares en los que todos sus miembros estaban desempleados. En esta década, la tasa de pobreza infantil ya era superior a la del resto de población (Ayala, Martínez y Sastre, 2006). Así, a pesar de que en los años setenta y ochenta la pobreza infantil se redujo considerablemente gracias al crecimiento económico producido por los cambios políticos y económicos, a partir de los noventa la tendencia revirtió.

Entre 1994 y 2001 se lleva a cabo el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) elaborado por Eurostat con la colaboración de los centros estadísticos de cada país. Se trata de una encuesta anual que incorpora información sobre el nivel y las condiciones de vida de los individuos, así como indicadores de cohesión social. En concreto, incluye datos sobre la renta de los hogares e información sociodemográfica, entre otros temas, lo que permitió el análisis comparado sobre la pobreza y la desigualdad. Esta encuesta nos permite conocer que en 1994 la tasa de pobreza infantil se situaba en el 24% y siguió aumentando hasta 2001.

Con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) se observa que la tasa de pobreza infantil no ha bajado del 25% desde 2004, fecha en la que se realizó la primera oleada, y con la crisis económica de 2008 aumenta, pasando a ser el grupo de población con mayor riesgo de pobreza en España. El punto álgido se produjo en 2014, cuando la tasa de riesgo de pobreza infantil superó el 30%. Sin embargo, en 2017 (últimos datos disponibles en el momento de escribir esta tesis) sigue por encima del 28%. La evolución favorable del mercado de trabajo que precedió la crisis no se corresponde con la reducción de la pobreza infantil antes de 2008 y el impacto de la crisis, sobre todo en los hogares más jóvenes, ha empeorado la situación, colocando a España como uno de los

países de la Unión Europea donde las políticas de transferencias públicas tienen menor efecto reductor sobre la pobreza infantil (Ayala y Cantó, 2009; Cantó y Mercader-Prats, 2002).

Esta situación implica que, de no revertir la tendencia al alza de la pobreza infantil, pasaremos de un problema coyuntural fruto de la crisis económica, a un problema estructural que arrastraremos durante años (Cerviño, 2014). Además, cabe tener en cuenta que la pobreza infantil no solo afecta a aquellos individuos que la padecen, sino que también tiene repercusiones en toda la sociedad, con un menor crecimiento económico y con mayores costes sociales (Marí-Klose, Escapa y Marí-Klose, 2016; Ayllón, 2015).

CONSECUENCIAS DE LA POBREZA INFANTIL

Creer en una familia pobre tiene varios efectos negativos en los niños y niñas, sobre todo en su desarrollo, lo que provoca consecuencias en sus oportunidades de futuro (Corak, 2006). Diversos estudios han revelado que crecer en un hogar en riesgo de pobreza y exclusión tiene efectos negativos en el desarrollo educativo e intelectual (resultados académicos y nivel de competencias), el estado de salud (física y mental), el empleo en el futuro (trabajos poco cualificados, precarios y mayor probabilidad al desempleo), y el desarrollo social (comportamiento, relaciones) (Corak, Curtis y Phipps, 2011; Corak, 2006; Brooks-Gunn y Duncan, 1997). Estos efectos tienden a ser peores cuanto más intensa y duradera sea la pobreza, arrastrando los problemas a la adultez. La pobreza dificulta la movilidad social, creando más desigualdad social, y por lo tanto, favoreciendo la transmisión intergeneracional de la pobreza (Griggs y Walker, 2008). De las diferentes consecuencias de la pobreza en la infancia se destacan tres ámbitos de suma importancia: el desarrollo educativo, el estado de salud y el desarrollo social.

Desarrollo educativo e intelectual: El logro educativo está relacionado con el perfil laboral y salarial que pueden llegar a tener en el futuro los individuos. Los ingresos aumentan proporcionalmente según los años de escolarización. A su vez, el desarrollo

intelectual impacta sobre los ingresos futuros. Aquellos que viven en hogares pobres tienen más probabilidad de asistir con menor frecuencia a la escuela, obtener peores resultados y abandonar prematuramente el sistema educativo (Duncan y Murnane, 2014; Heckman, 2006 y 2011; Marí-Klose, Marí-Klose, Vaquera y Cunningham, 2010; Duncan y Brooks-Gunn, 1999).

El tiempo durante el que se permanece en situación de pobreza y la intensidad de ésta impacta de distinta forma en el desarrollo educativo. Los niños y niñas en situación de pobreza persistente tienen peores resultados educativos en relación a los años de escolarización (tienden a acudir menos a la escuela y a desvincularse antes del sistema educativo) y a la tasa de graduación de educación secundaria (el porcentaje de graduados es inferior) que los menores en situación de pobreza transitoria. Además, cuando la pobreza es más extrema obtienen peores resultados en las pruebas estandarizadas (Duncan y Brooks-Gunn, 1999). El impacto de la pobreza también es distinto según la etapa del ciclo de vida durante el que se viva. Si se experimenta durante la niñez, sobre todo en la etapa infantil, tendrá peores consecuencias que si se empieza a vivir durante la adolescencia (Heckman, 2006; Duncan, Yeung, Brooks-Gunn y Smith, 1998).

Estado de salud: Los problemas de salud pueden comenzar antes del nacimiento debido a un cuidado prenatal inadecuado o a la mala alimentación de las madres en situación de pobreza. De hecho, las mujeres pobres tienen mayor probabilidad de dar a luz bebés prematuros o con bajo peso (Pressman y Scott, 2014). Los niños y niñas en situación de pobreza tienen una peor alimentación (insuficiente o inadecuada, por la falta de ciertos nutrientes o por la falta o mala distribución de las comidas) y, por lo tanto, una mayor probabilidad de padecer enfermedades derivadas de esta malnutrición (obesidad, diabetes, anemia, etc.) (Ayllón, 2015; Duncan y Brooks-Gunn, 1999). Asimismo, una dieta insuficiente también está relacionada con un menor desarrollo intelectual debido a la falta de concentración y aprendizaje que puede causar la falta de ciertos nutrientes (Popkin y Lim-Ybanez, 1982).

Las condiciones ambientales o del hogar, como una mala ventilación o no poder mantener el hogar a una temperatura adecuada según la temporada del año, también aumentan el riesgo a padecer ciertas enfermedades respiratorias (bronquitis, asma, infecciones de oído, etc.). Esta mayor predisposición a la enfermedad también está relacionada con una menor asistencia escolar. Así, tener peor salud aumenta la probabilidad de desarrollar un capital humano más escaso que, a su vez, condiciona el nivel de ingresos que se puede llegar a obtener en la etapa adulta. En consecuencia, aumenta la probabilidad de ser adultos pobres y mantener la transmisión intergeneracional de la pobreza (Case Fertig y Paxson, 2005).

Por otro lado, algunos estudios han encontrado efectos negativos de la pobreza en la salud mental de los niños y niñas, sobre todo cuando se trata de pobreza persistente. La pobreza infantil se relaciona con una menor autoestima y mayor incidencia de depresión y ansiedad (Bolder, Patterson, Thompson y Kupersmidt, 1995). Las causas de que los menores pobres tengan más riesgo de padecer peor salud mental pueden ser diversas y coincidentes. Puede derivarse por el propio hecho de crecer en situación de pobreza, por una situación de malnutrición, o bien, por una situación de estrés que pueda venir generada por la tensión que sufren los miembros de la familia (especialmente los padres y madres) debido a las dificultades económicas del hogar (Duncan y Brooks-Gunn, 1999). Asimismo, estos problemas pueden persistir durante la adolescencia y la adultez (Najman et al., 2010).

Desarrollo social: Algunos estudios muestran que la personas en situación de pobreza tienen más probabilidades de tener comportamientos incívicos y llevar a cabo actividades delictivas (Holzer, Schanzenbach, Duncan y Ludwig, 2007). También se relaciona con una actividad sexual temprana y mayor probabilidad de embarazos adolescentes (Duncan y Brooks-Gunn, 1999). De igual forma, tienen más probabilidad de ser desahuciados, de vivir en hogares hacinados y de cambiar más a menudo de domicilio, lo cual afecta a sus relaciones y capital social (Ayllón, 2015).

Una tasa elevada de pobreza infantil está relacionada con un bajo desarrollo educativo de la población, lo que incide en un bajo desarrollo social y cultural del país. La pobreza

infantil tiene un coste inmediato y futuro tanto para los individuos que padecen esta situación de vulnerabilidad como para la sociedad. En primer lugar, supone costes económicos. La falta de capitalización del capital humano que tienen las niñas y niños pobres implica perder el talento que tienen estos menores. Al no poder acceder a estudios superiores tendrán menos oportunidades de obtener un buen empleo con un buen salario, lo que supondrá recaudar menos impuestos, y por lo tanto ingresar menos para sostener el Estado de Bienestar (como por ejemplo, pagar las pensiones de jubilación). En segundo lugar, influyen en el gasto sanitario. Los menores en situación de pobreza tienen mayor probabilidad de padecer enfermedades (obesidad, diabetes, enfermedades respiratorias) no solo durante la niñez, sino también durante la adultez (Raphael, 2011), lo que supone un coste sanitario mayor, además del coste económico que pueden suponer estas enfermedades para la incorporación plena en el mercado laboral. Por último, costes de seguridad. Los países con más desigualdad tienen un mayor índice de delincuencia, presos y cuerpos de seguridad (Western y Pettit, 2010).

En este sentido, Holzer, Schanzenbach, Duncan y Ludwig (2008) estimaron el coste que supone la pobreza infantil para Estados Unidos, teniendo en cuenta la mayor tendencia a la delincuencia y a la peor salud que implica. Sus resultados muestran que la pobreza infantil supone un coste anual del 4% del PIB de Estados Unidos, concretamente reduce la productividad y la producción económica en una cantidad equivalente al 1,3% del PIB, eleva los costes derivados de la delincuencia en un 1,3% del PIB, y aumenta el gasto en salud en un 1,2% del PIB. Otra investigación más reciente (McLaughlin y Rank, 2018) incrementa el coste de la pobreza infantil en Estados Unidos al 5,4% del PIB (de los cuales 1,5 puntos corresponderían a la reducción de ingresos que dejarían de percibir de adultos los niños y niñas que han crecido en pobreza). Además estiman que por cada dólar gastado en la reducción de la pobreza infantil, Estados Unidos ahorraría, como mínimo, siete dólares relativos a los costes de la pobreza.

FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA DE LA INFANCIA

Las circunstancias que antiguamente definían la brecha social han cambiado substancialmente, por lo que la forma de analizar la pobreza también ha cambiado. Según un estudio pionero en el análisis de la pobreza en Inglaterra, en las sociedades industriales la pobreza afectaba a dos tipos de hogar (Rowntree, 1997[1901]). En primer lugar, a aquellos hogares donde el sustentador principal no participaba en el mercado de trabajo, ya fuera por defunción, enfermedad, discapacidad, paro o edad (avanzada) y, por lo tanto, tenían una falta absoluta de ingresos. En segundo lugar, y mayoritario, a aquellos hogares en los que, a pesar de trabajar, no conseguían un mínimo de renta que les permitiera tener una vida saludable.³ Este nuevo discurso permitió cambiar la percepción de las causas de la pobreza y fue el embrión del futuro Estado de Bienestar. Sin embargo, aparecieron ciertas críticas por parte de entidades como la *Charity Organization Society* que restringían las ayudas a los pobres con la idea de evitar que se acomodaran viviendo de las limosnas. Para conseguir este objetivo realizaban un estudio individual para evaluar si realmente eran pobres que merecían serlo (la culpa de la pobreza es del individuo), o bien, pobres que no se lo merecían (la culpa de su pobreza es del sistema) y, por lo tanto, sólo se debía ayudar a estos últimos.

Con la llegada de las sociedades postindustriales aparecen nuevas causas involucradas en la pobreza. El mercado de trabajo ya no es suficiente para explicar la situación de pobreza de los hogares, sobre todo de aquellos donde viven menores de edad. La creciente vulnerabilidad económica infantil se ha atribuido a una gran variedad de factores, la mayoría de forma entrelazada. Son muchas las publicaciones y estudios que analizan esta temática desde diferentes ámbitos, aunque podríamos agruparlos principalmente en tres: (1) factores económicos y del mercado laboral, (2) factores demográficos y (3) factores relacionados con las políticas sociales.

³ El estudio de Rowntree (1997[1901]) sobre las condiciones de vida de los trabajadores de la ciudad de York, Inglaterra, identificó que las etapas donde se concentraba más riesgo de pobreza eran la infancia y la vejez, ya que en ambas los individuos no participaban en el mercado laboral y, en consecuencia, no contribuían directamente en el sostenimiento familiar.

Los **factores económicos y del mercado laboral** tienen que ver, en su mayoría, con la disposición o no de trabajo, la calidad y la retribución que se percibe por éste (Bradshaw et al., 2012; Bradshaw, 2002). Los nuevos modelos de ocupación terminan con la idea clásica del trabajo para toda la vida. De esta forma aparecen los mercados duales que tienden a dividir a los trabajadores en estables (*insiders*) y precarios (*outsiders*) (Lindbeck y Snower, 1988). Las grandes transformaciones que se han producido en el mercado laboral (impulsadas por la desregulación de la protección del mercado de trabajo), han aumentado la desigualdad en los ingresos salariales, así como los riesgos de la falta de trabajo, el aumento del paro y la precariedad laboral con una elevada incidencia del trabajo temporal, que afecta en mayor medida a jóvenes, mujeres e inmigrantes. También aparecen hogares donde el salario recibido por su trabajo no es suficiente para salir de la pobreza, lo que se conoce como *working poor*.

El aumento de la pobreza infantil, por lo tanto, está relacionado con la posición cada vez más débil de los jóvenes en el mercado laboral, que acumulan mayores tasas de temporalidad y consiguientes periodos de desempleo, lo que se convierte en una fuente de vulnerabilidad en los ingresos de los hogares formados por parejas jóvenes con hijos (Cantó, 2010). Determinados grupos sociales, como los inmigrantes (que se enfrentan a las condiciones más duras) y los trabajadores poco cualificados están más fuertemente expuestos a los nuevos riesgos de pobreza infantil relacionados con las transformaciones del mercado de trabajo (Marí-Klose y Martínez, 2015). Además, en los últimos años ha aumentado la polarización de las familias a nivel económico, con un incremento de las familias con dos salarios, así como un mayor número de familias donde ningún miembro trabaja.

En segundo lugar encontramos los **factores demográficos**, relacionados con cambios en la formación y la estructura de las familias (Alberdi, 1999; Tobío, 1999). La secularización y la incorporación masiva de las mujeres en el mercado de trabajo fueron dos de las grandes transformaciones socioculturales que han marcado estos cambios. La secularización permitió la aparición legítima de nuevas formas de convivencia y familiares que antes estaban condenadas o castigadas. Por otro lado, la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo (y su permanencia después de casarse o ser

madre) permitió a las mujeres mejorar sus trayectorias profesionales y educativas, potenciando su poder de negociación dentro del hogar.

El aumento de las rupturas de pareja asociado a estos cambios ha generado desigualdades en el entorno económico familiar, donde encontramos hogares con dos salarios (de ambos progenitores) y hogares con un salario o ninguno. El aumento constante de la proporción de familias monoparentales (mayoritariamente encabezadas por mujeres) ha hecho aumentar las tasas de pobreza infantil, debido a la dificultad que tienen estas familias para acceder y permanecer en el mercado de trabajo (Flaquer, Almeda y Navarro, 2006). Además, los ingresos de estas familias suelen ser más bajos y con una estabilidad financiera más débil, ya que generalmente solo entra un sueldo en el hogar (Bradshaw, 2002). De acuerdo con un informe de la OCDE, la proporción de este tipo de hogares se ha incrementado en todos los países de la OCDE un promedio de 5 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 15% de todos los hogares en 20 de los 23 países estudiados (OCDE, 2011). El riesgo de pobreza en estos tipos de hogares es generalmente alto.

Otro elemento demográfico que explica el aumento de las tasas de pobreza infantil es una tendencia creciente a la homogamia, es decir, la inclinación de la gente a casarse con cónyuges con características educativas y niveles de ingresos similares. La homogamia educativa ha aumentado en casi todos los países de la OCDE, lo cual incide sobre la distribución de los ingresos del hogar, y es especialmente elevada en el caso de España a pesar de haber disminuido en los últimos años (Martínez Pastor, 2006). En este sentido, las familias con niveles educativos inferiores suelen optar a trabajos de baja calificación que se caracterizan por peores condiciones laborales (menor retribución salarial y mayor inestabilidad/temporalidad). Así pues, estas familias son más propensas a mantenerse por debajo del umbral de la pobreza.

En tercer y último factor tiene que ver con el efecto que tienen las **políticas sociales** del Estado (como transferencias o servicios) en las condiciones de vida de la población. Según Bradshaw (2002 y 2012), este factor es fundamental en el análisis de la pobreza, ya que a través de las políticas públicas y los programas diseñados de manera adecuada

se pueden amortiguar los efectos negativos de la realidad social. Una perspectiva orientada hacia a una mayor intervención pública sería la derivada del supuesto que el principal determinante del nivel de riesgo de pobreza infantil no es el nivel de desempleo en los hogares con menores, sino la falta de prestaciones sociales cuando se encuentran en esta situación (Clua-Losada, Sesé y Tur, 2011). Las transferencias sociales y el sistema de deducciones y bonificaciones fiscales pueden llegar a tener un impacto muy significativo en la reducción de las tasa de riesgo de pobreza, y en algunos países es especialmente relevante sobre la pobreza infantil. De la misma forma, la inversión en algunos servicios públicos también puede tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza y exclusión social, por el hecho de dar acceso a algunos servicios que supondrían un gasto o un coste de oportunidad (como por ejemplo las guarderías). Es decir, la orientación, la distribución y la magnitud de las políticas sociales que aplican los Estados y Administraciones acaban configurando tanto la proporción de población en riesgo de pobreza como los perfiles sociales o grupos de edad con mayor prevalencia.

Distintos factores hacen de España un caso particular en lo que se refiere a pobreza infantil: una tasa de desempleo muy elevada, más empleos con salarios bajos que en otros países europeos, un mayor endeudamiento de las familias, una especial vulnerabilidad de las familias monoparentales y, sobre todo, una escasa red de protección social con mínimas prestaciones para las familias. La combinación de todo ello ha hecho que España sea uno de los países de la OCDE con una mayor tasa de pobreza infantil (Cantó y Ayala, 2014). Podemos suponer que estas tasas son consecuencia de la crisis económica iniciada en 2008, y en parte lo son. Pero, como se ha comentado anteriormente, antes de la llegada de la crisis España ya era uno de países de la Unión Europea con mayor tasa de riesgo de pobreza. De hecho, la tasa de pobreza infantil siempre ha estado por encima del 20% en España desde 1994, incluso en los tiempos de bonanza económica. Así, en 2007 la tasa de riesgo de pobreza de menores de 16 años era del 25,5%, similar a la del 2004. Por otro lado, España es uno de los países que menos destina al gasto público social –especialmente a la partida de familia e infancia– lo cual ha llevado a que las consecuencias de la crisis en colectivos con mayor riesgo de pobreza y exclusión, como es la infancia, sean más graves. Las diferencias en inversión pública destinada a políticas de reducción del riesgo a la pobreza, así como las

diferencias de protección social ante el desempleo y deficiencias estructurales del mercado laboral han sido variables clave sobre los efectos negativos de la crisis en España (Navarro y Clua-Losada, 2012).

Ante las deficiencias de la protección pública se espera que en un régimen de bienestar como el de España, etiquetado de “familista”, sea la institución familiar la que juegue un papel central en la protección de sus miembros más vulnerables. En este tipo de sistema de bienestar los problemas individuales de los integrantes de la red familiar (como el desempleo, la enfermedad, la falta de recursos económicos o de vivienda) se tienden a definir como “asuntos familiares” que requieren la movilización de recursos colectivos disponibles tanto simbólicos como económicos y organizativos. En este sentido, la pobreza infantil en España quedaría en manos de la solidaridad de las propias familias.

OBJETIVOS

España es uno de los países de la Unión Europea con las tasas de pobreza infantil más altas, tanto antes como durante la crisis económica de 2008. Las consecuencias de la pobreza infantil no solo tienen impacto sobre el presente de los niños y niñas más vulnerables, sino que también afectan al conjunto de la sociedad del presente y del futuro. Por este motivo, considero importante seguir investigando sobre la pobreza infantil e intentar no solo detectar sus causas, sino pensar y proponer maneras de hacer frente al problema.

La presente tesis se adentra en el problema social que supone la pobreza infantil en España. En primer lugar, se analiza la evolución de la pobreza infantil en los últimos años sobre todo a partir de la crisis económica. Seguidamente se analiza en qué medida las tres principales instituciones que pueden llegar a proveer bienestar, el mercado, la familia y el Estado, contribuyen a reducir el riesgo de padecer pobreza infantil y sus consecuencias. El objetivo final de esta tesis es analizar las políticas públicas que pueden

reducir la tasa de pobreza infantil en España. De forma más concreta, los objetivos de esta investigación son:

- Conocer el impacto de la crisis económica sobre la pobreza infantil en España. Para ello se analizan diferentes indicadores de pobreza infantil de manera evolutiva, comparando el periodo pre-crisis (antes de 2008) con el inicio de la crisis (a partir de 2008). Se pretende responder preguntas tales como: ¿Han empeorado las tasas de pobreza infantil con la crisis? ¿Qué factores están asociados a una mayor pobreza infantil? ¿Cuáles son las características de los niños y niñas pobres? ¿La crisis económica ha cambiado el perfil de la infancia en situación de pobreza?
- Analizar el impacto del mercado de trabajo en tiempos de crisis y, en concreto, el impacto de la situación laboral de los padres y madres sobre la pobreza infantil. La crisis económica ha destruido y precarizado el empleo, sobre todo de los más jóvenes. Atendiendo a esta situación surgen diferentes preguntas de investigación de gran relevancia: ¿Qué impacto han tenido estos cambios en el mercado de trabajo sobre la pobreza infantil? ¿Qué efectos tienen los distintos perfiles laborales de madres y padres sobre la pobreza infantil?
- Analizar la solidaridad intergeneracional en España, definido tradicionalmente como estado familista, y qué impacto tiene en la reducción de la pobreza infantil. En este sentido se da respuesta a preguntas como: ¿La crisis económica ha fomentado la solidaridad intergeneracional, por ejemplo, a través de ayudas económicas o de cuidado de abuelos a nietos? ¿Qué impacto puede llegar a tener la solidaridad intergeneracional en la reducción de la pobreza infantil?
- Analizar la inversión del Estado español para reducir la pobreza infantil. Se compara el gasto dedicado a las políticas públicas para proteger a familias e infancia de los países de la Unión Europea. La intención es la de examinar las políticas de prestación por hijo a cargo de manera comparada. En este sentido,

la principal pregunta a la que se quiere dar respuesta sería: ¿Qué políticas tienen mayor efecto en la reducción de la pobreza infantil?

- Generar escenarios hipotéticos sobre los efectos que tendrían algunas políticas de empleo sobre la reducción de la pobreza infantil en España. Se pretende responder preguntas tales como: ¿Es suficiente invertir en políticas activas de empleo para reducir la pobreza infantil? ¿Qué impacto pueden tener tales políticas?

CUESTIONES METODOLÓGICAS

Llevar a cabo una descripción ajustada de los cambios en la pobreza infantil resulta una labor difícil, en parte por las dificultades metodológicas para su medición. Los estudios internacionales que tratan de cuantificar la pobreza utilizan habitualmente los ingresos como variable de referencia para medir el bienestar individual. La forma convencional de medir el riesgo de pobreza infantil tiene en cuenta los ingresos del hogar como resultado de todas las aportaciones que realizan normalmente los adultos que viven con niños, y pondera esos ingresos en función del número de residentes en el hogar y su edad (obteniendo los llamados *ingresos equivalentes*). Niños y niñas en riesgo de pobreza son aquellos que viven en un hogar cuyos ingresos equivalentes se sitúan por debajo de lo que se considera de manera convencional como umbrales de pobreza.

Habitualmente, para poder comparar rentas entre hogares se convierten los ingresos totales del hogar en ingresos equivalentes, lo que lleva a cambiar el número de miembros del hogar por el número de unidades de consumo. Existen diversas formas de hacer este ajuste. En esta investigación se utiliza la metodología estándar de la Unión Europea, que utiliza la escala de equivalencia de la OCDE modificada. Esta escala da valor 1 al primer adulto del hogar, 0,5 al resto de adultos y jóvenes de 14 o más años, y 0,3 a los menores de 14 años. Los ingresos totales del hogar se dividen por el número de unidades de consumo del hogar, y así se obtienen los ingresos equivalentes. De esta forma, para obtener los ingresos equivalentes de una familia formada por dos adultos y

dos hijos menores de 14 años, los ingresos totales del hogar se dividirán por 2,1 (1 el primer adulto, 0,5 el segundo adulto y 0,3 cada hijo). Esta escala es la que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2007) y Eurostat, por lo que nos permite la comparativa con otros países europeos.

La tasa de pobreza o tasa de riesgo de pobreza⁴ es el porcentaje de población que se sitúa por debajo del umbral de pobreza. Al tratarse de una medida relativa, puede calcularse fijando diversos umbrales. La definición más extendida es la que identifica como personas en riesgo de pobreza a aquellas que viven en hogares cuya renta ajustada es inferior al 60% de la mediana de ingresos equivalentes nacional.⁵ Esta definición se conoce como pobreza moderada. Aun así, a veces se utilizan otros umbrales como el 70% de la mediana, o el 40% de la mediana para identificar distintos niveles de pobreza. En esta investigación se utilizará habitualmente el umbral del 60% de la mediana, aunque en los distintos capítulos se hablará puntualmente de otros indicadores, como pobreza alta, privación material severa, AROPE, pobreza persistente, entre otros.⁶ Por otro lado, cabe tener en cuenta que el umbral de pobreza, al depender de la renta total de la población, puede variar año tras año. Cuando una sociedad se enriquece, el umbral de pobreza aumenta. Por el contrario, si la sociedad se empobrece, el umbral disminuirá. Para evitar que estos cambios desvirtúen los resultados de pobreza, existe el indicador de pobreza anclada, que fija el umbral en un año concreto (por ejemplo en 2008 con el inicio de la crisis) actualizado solamente con la evolución del Índice de Precios de Consumo (IPC) para observar posibles cambios en el coste de vida de las personas (Ayllón, 2015).

Otro elemento importante a tener en cuenta es definir quiénes son la infancia. Siguiendo la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 (UNICEF, 2006), así como otros organismos oficiales como la OCDE o Eurostat, en este trabajo se

⁴ En esta investigación se tratarán como sinónimos.

⁵ La mediana es el valor de renta en el que se deja por debajo y por encima la mitad de los hogares o personas (50% por encima y 50% por debajo).

⁶ En cada uno de los capítulos se definirán los indicadores y análisis que se presenten.

consideran niños y niñas aquellos individuos menores de 18 años. Por lo tanto, la pobreza infantil será aquella que afecte a niños y niñas de entre 0 y 17 años.

La mayoría de datos incluidos en este trabajo provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Esta encuesta, que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) anualmente desde 2004, se basa en criterios armonizados para todos los países de la UE.⁷ De esta forma permite comparar la distribución de ingresos y los niveles de exclusión social a nivel europeo. El procedimiento de recogida de información económica se modificó en 2013.⁸ Por esta razón, en algunos análisis se utilizan los datos evolutivos de las ECV de 2004 a 2014, que recopilan los datos de ingresos del hogar mediante encuesta (metodología antigua) con el objetivo de poder comparar cifras desde el inicio de la serie en 2004. Entre 2008 y 2014 se pueden obtener los microdatos en ambas metodologías (antigua y nueva), lo que permite comparar los efectos de las diferencias de cálculo.⁹ En este sentido, la diferencia en la tasa de pobreza (tanto infantil como de otros grupos de población) según la metodología utilizada oscila entre cero y dos puntos porcentuales según el grupo de edad y el año de la encuesta.

Los datos económicos en la ECV corresponden al año anterior al de la encuesta. Así, por ejemplo, los datos económicos (con los que se calcula la tasa de pobreza, entre otros indicadores) de la ECV de 2008 corresponden a 2007. Para poder realizar comparativas pre y post inicio de la crisis económica, se podrían haber utilizado los datos de las ECV con metodología nueva (disponibles desde 2008 a 2017 en el momento de finalizar esta tesis). Sin embargo, en varios capítulos se introduce en los análisis variables referentes

⁷ La ECV se conoce en inglés, a nivel europeo, como EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions).

⁸ Desde el inicio de la ECV en 2004 el método de recogida de datos ha sido el de la entrevista personal a los miembros de los hogares objeto de estudio. Sin embargo, a partir de 2009, el INE cambia la metodología y utiliza datos fiscales (ficheros administrativos de fuentes tributarias y de la Seguridad Social) para realizar la imputación de ingresos, que anteriormente se realizaba a partir de los datos obtenidos con la encuesta. Debido a este cambio se produce una ruptura de la serie que provoca que los datos de ingresos actuales publicados oficialmente no sean comparables con años anteriores a 2008.

⁹ Los microdatos de la ECV están disponibles en la web del INE. Los microdatos de 2004 a 2012, con metodología antigua (con base de 2004 en palabras del INE), y los de 2008 a 2017, con metodología nueva (base de 2013), se pueden descargar en la web del INE. Para esta investigación se solicitaron los datos de 2013 y 2014 en metodología antigua al INE. A partir de la encuesta de 2015 el INE ya no recoge los datos económicos mediante la encuesta, por lo que los microdatos ya no pueden ser adaptados a la metodología antigua.

a la situación laboral de los progenitores, que en este caso, sí que se refieren al mismo año de la encuesta. Utilizar los microdatos de la ECV con nueva metodología habría permitido incluir solo información referente a la situación laboral a partir de 2008, año en el que se inició la crisis y que, por lo tanto, los datos ya podrían incluir situaciones de pérdida o empeoramiento de las condiciones laborales, lo cual impediría realizar la comparativa entre la situación económica y laboral antes de la crisis y una vez iniciada esta. Por este motivo se ha decidido utilizar los microdatos de la ECV con antigua metodología, disponibles hasta 2014, en los tres primeros capítulos. En el capítulo cinco, que plantea escenarios hipotéticos en la actualidad, se han utilizado los últimos datos disponibles de la ECV, correspondientes a 2017.

En algunos capítulos se han utilizado datos de otras encuestas. Para analizar la solidaridad intergeneracional pre y post crisis, se utiliza la encuesta Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) de los años 2006 y 2013. Se trata de una base de microdatos, longitudinal y multidisciplinar sobre la salud, el estado socioeconómico y las redes sociales y familiares de individuos de 50 y más años en 20 países europeos (más Israel). También se incluyen datos de la Encuesta de Población Activa (INE), y de Eurostat y la OCDE para poder realizar comparativas con otros países.

La mayoría de los análisis se han realizado a partir del programa informático SPSS. En algunos cálculos más precisos se ha utilizado STATA. El detalle del tipo de análisis realizado se detalla en cada uno de los capítulos.

CONTENIDO

El primer capítulo, titulado “Crisis y pobreza infantil en España”, recoge los principales datos sobre pobreza infantil y los factores relacionados. El objetivo de este capítulo es rastrear la evolución de la pobreza infantil, comparando los años previos de la crisis con los posteriores a 2008, y radiografiar sus perfiles. Se presta atención a la magnitud del empobrecimiento experimentado por la población infantil en comparación con otros grupos de edad, utilizando los principales indicadores utilizados para capturar este

fenómeno (pobreza relativa al 60% y al 40% de la mediana, pobreza anclada, privación material severa, indicador AROPE, pobreza persistente y pobreza consistente). Tras constatar la relevancia del fenómeno, se analiza su distribución y la composición de la población infantil en riesgo de pobreza. Se analizan los factores que exponen a condiciones de vulnerabilidad a niños y niñas, así como el perfil de la infancia en situación de pobreza. Las cifras que arrojan este análisis evidencian que la crisis ha acentuado una tendencia preexistente al aumento de la pobreza infantil y, sobre todo, ha agravado la vulnerabilidad económica de los niños y niñas que se encuentran en situación de pobreza.

En el segundo capítulo, “Perfiles laborales y pobreza infantil en España. Las consecuencias del mercado laboral y la crisis económica en las familias con hijos e hijas menores”, se analizan las características del mercado laboral español, así como las desigualdades existentes entre las familias con hijos en la probabilidad de devenir pobres según los diferentes perfiles laborales de los padres y las madres. Comparando los datos pre-crisis y post-crisis, se mide la magnitud del efecto que supone estar ubicado en cada perfil profesional en España, y se constatan los cambios que han sucedido tras los años de crisis. Los resultados muestran que la vinculación de los padres y las madres al mercado de trabajo no es sinónima de estar protegido contra la pobreza. Algunos perfiles profesionales tienen mayor probabilidad de estar en riesgo de pobreza, situación que ha empeorado con la crisis.

El tercer capítulo se titula “Solidaridad intergeneracional en tiempos de crisis”. La prolongación de la crisis económica hace crecer el interés por conocer los mecanismos que amortiguan las consecuencias de las situaciones de privación provocadas por el desempleo y el empobrecimiento de los hogares. Se espera que en un régimen de bienestar como el de España, etiquetado de “familista”, sea la institución familiar la que juegue un papel central en la protección de sus miembros más vulnerables. Un relato bastante extendido atribuye un papel central a abuelos y abuelas, que en situaciones de desesperación están acudiendo a socorrer con sus pensiones a sus hijos y nietos, transfiriendo recursos a otros hogares, o permitiéndoles convivir bajo el mismo techo en las viviendas que poseen. Este relato descansa en expectativas normativas inscritas

en un sistema de bienestar que tradicionalmente había atribuido a la institución familiar un papel central en la protección de sus miembros más vulnerables. Sin embargo, las evidencias sobre cambios en las estructuras y flujos de solidaridad intergeneracional son más bien escasas y suelen indicar lo contrario.

En el cuarto capítulo, “La inversión en infancia y las políticas de prestación por hijo a cargo”, se presenta una revisión de la inversión que realizan los distintos países de la Unión Europea en infancia y el efecto que tiene sobre la pobreza infantil. Las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo favorecen notablemente la reducción de la tasa de pobreza en la población adulta, pero su impacto es menor sobre la población infantil. A pesar de ello, estas políticas monetarias tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza infantil que las políticas orientadas específicamente hacia la infancia, debido a su baja cuantía económica. En este sentido, las políticas más relevantes de las orientadas a las familias son las prestaciones por hijo a cargo. En la mayoría de países europeos la prestación por hijo a cargo es una de las políticas que suponen mayor gasto público en la partida dirigida a políticas de familia e infancia y la que suele tener mayor efecto de reducción de la pobreza infantil (sin contar las prestaciones por desempleo). En este capítulo se examinan las políticas de prestación por hijo a cargo aplicadas en distintos países para valorar su impacto en la reducción de la pobreza infantil, para así, poder comparar con las políticas desarrolladas en España y examinar algunas propuestas de implantación.

En el quinto y último capítulo, titulado “Los límites del mercado de trabajo y el pleno empleo en la reducción del riesgo de pobreza infantil en España”, se presentan una serie de escenarios hipotéticos sobre el impacto del mercado laboral en la pobreza infantil. En general, los países más efectivos en la reducción de la pobreza de los más jóvenes apuestan, por un lado, por ayudas económicas (transferencias monetarias) a familias con hijos y, por otro, por políticas activas de empleo (sobre todo en aquellos hogares en riesgo de pobreza). En España se invierte más en políticas de empleo que no en políticas orientadas a familias e infancia. Por este motivo, este capítulo muestra una serie de simulaciones que miden el efecto reductor en la pobreza infantil en el caso que se incorporaran los miembros en situación de desempleo o baja intensidad laboral al

mercado laboral, teniendo en cuenta diferentes escenarios. Los resultados permiten valorar el impacto de las políticas activas de empleo sobre la reducción de la pobreza infantil en un mercado laboral aún precarizado por la crisis económica.

Finalmente, como cierre de la tesis se presenta el apartado de conclusiones. En este último capítulo se sintetizan las principales aportaciones de la investigación así como una serie de propuestas en clave de políticas públicas basadas en los resultados previamente presentados.

1. CRISIS Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

1.1. INTRODUCCIÓN ¹⁰

Las crisis económicas no golpean a todos los grupos sociales por igual. Las convulsiones económicas suelen tener efectos sociales diferenciados, que no se distribuyen de manera aleatoria. Algunos colectivos experimentan descensos acusados en sus niveles de bienestar que, más allá de sus efectos inmediatos, pueden abrir “heridas” que nunca acaban de cicatrizar completamente. Los cambios acaecidos con la recesión económica iniciada en 2008 –elevadas tasas de paro, inestabilidad laboral, bajos salarios, ajustes en algunas políticas de bienestar sensibles– han convertido a los niños en un grupo especialmente vulnerable debido al deterioro de las rentas que sus progenitores generan en el mercado de trabajo y a la erosión de los derechos sociales a los que pueden acceder, muchas veces asociados a su trayectoria laboral.

Sin embargo, no se puede atribuir únicamente a la crisis el origen de la erosión del bienestar en la infancia. Además de los riesgos asociados a la pobreza y la privación económica –derivadas de la creciente precariedad e inestabilidad en el empleo en las últimas décadas– se añaden otros riesgos asociados a fenómenos emergentes que pueden generar vulnerabilidad, como la disolución y recomposición de las familias o la migración. Los datos internacionales publicados en los últimos años ponen de manifiesto que, en un número considerable de países desarrollados, el riesgo de pobreza en la infancia se ha incrementado desde finales de los años ochenta (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012b; OECD, 2008). En casi todos estos países las tasas de pobreza infantil son a día de hoy más elevadas que las del conjunto de la población.

¹⁰ Una versión anterior a este capítulo ha sido publicada en el número 32 de la *Revista Española del Tercer Sector* (Marí-Klose, Escapa y Marí-Klose, 2016).

Las repercusiones de este fenómeno son bien conocidas. Existe un volumen considerable de literatura académica sustentada en rigurosos instrumentos metodológicos capaces de hacer un seguimiento de las condiciones de vida de las familias y los niños en diferentes etapas del ciclo de vida. Esta investigación, desarrollada fundamentalmente en los países anglosajones, ha permitido constatar cuantitativamente las consecuencias de la pobreza infantil en distintas etapas del ciclo vital. En condiciones de privación material, es más probable que los niños muestren una salud adversa, peores resultados académicos y otras desventajas a lo largo de la vida (Duncan y Murnane, 2014; Corak, Curtis y Phipps, 2011; Raphael, 2011; Duncan, Ziold-Guess y Kalil, 2010; Corak, 2006; Brooks-Gunn y Duncan, 1997;). Los resultados acreditan que experiencias diversas de adversidad social durante la vida adulta como el paro, la mala salud, el divorcio e incluso los problemas con la justicia, están relacionados con situaciones de vulnerabilidad experimentadas durante la infancia. Vivir en un hogar con bajos niveles de renta, en una vivienda en condiciones precarias o estar expuesto a una nutrición inadecuada durante la infancia influye negativamente en la salud de las personas muchos años después de que estas situaciones se originaran, especialmente si estas situaciones afectan a los individuos durante un tiempo prolongado. También influye en el desarrollo de competencias y aptitudes no cognitivas, en los resultados educativos o la proclividad a comportamientos asociales. A todo esto cabe añadir que la pobreza infantil no sólo tiene efectos individuales, sino repercusiones sociales que lastran el dinamismo económico y las bases de competitividad de una sociedad.

Aun así, la lucha contra la pobreza en el marco de los Estados de bienestar no ha sido tradicionalmente una lucha contra la pobreza infantil. Esto es particularmente patente en los Estados de bienestar del sistema mediterráneo, donde buena parte de los derechos sociales derivan del aseguramiento de los trabajadores (y de sus familiares). La pobreza infantil ha sido un problema invisible, no porque no existieran indicadores que evidenciaran los contornos y la magnitud del problema, sino porque resultaba difícil pensar el fenómeno dentro de un marco cognitivo donde los pobres son individuos adultos que no han sido capaces de procurarse medios económicos suficientes en el mercado de trabajo, o no califican para obtener los derechos sociales asociados a estas trayectorias laborales (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015).

Las crisis nos sitúan, pues, frente a escenarios en que los problemas de la infancia se convierten en problemas sociales de primer orden, puesto que intensifican situaciones de injusticia y proyectan los efectos de la crisis en el tiempo, configurando la vida de las personas en el estadio posterior a la crisis. Entre todos los problemas que aquejan a la infancia sin duda uno sobresale por encima de todos los demás, por encontrarse íntimamente asociado con otras formas de exclusión social: la pobreza. La pobreza infantil es resultado de la precariedad económica de hogares donde viven niños. Es, en este sentido, también pobreza de madres, padres y otros adultos que pueden convivir en estos hogares. Como veremos en los siguientes apartados, la pobreza infantil no solo ha aumentado durante la crisis, sino que se ha sufrido de forma especialmente intensa durante estos años. Los datos que se presentan a continuación muestran un cuadro evolutivo de la pobreza y la desigualdad, poniendo el acento en los efectos que ha producido el período de crisis económica en las personas dependiendo de su edad. A continuación se identifican los principales factores sociodemográficos que exponen a los niños a situaciones de vulnerabilidad, para finalmente hacer un retrato de los perfiles que caracterizan a la infancia pobre.

1.2. CRISIS Y POBREZA INFANTIL EN PERSPECTIVA COMPARADA

Diversos estudios internacionales sobre pobreza infantil sugieren que los menores están sobrerrepresentados entre la población en situación de riesgo de pobreza en muchos países de la OCDE. Algunos estudios con datos comparativos detectan ya esa tendencia a finales del siglo pasado en países como Irlanda, Reino Unido, la mayoría de países del Este de Europa y los Estados Unidos (Cornia y Danziger, 1997). La literatura señala cómo en algunos de estos países, en especial los anglosajones, se produce la paradoja del crecimiento económico y el empeoramiento de las condiciones de bienestar entre la población más joven (*poverty amidst plenty*) en parte como consecuencia de los procesos de privatización y recortes del Estado de bienestar (*welfare retrenchment*) en un contexto de aumento del desempleo y su duración, y de la emergencia de “nuevas

formas de pobreza” asociadas a la inestabilidad de las estructuras familiares (Bradshaw, 1997; Danzinger, Danzinger y Stern, 1997).

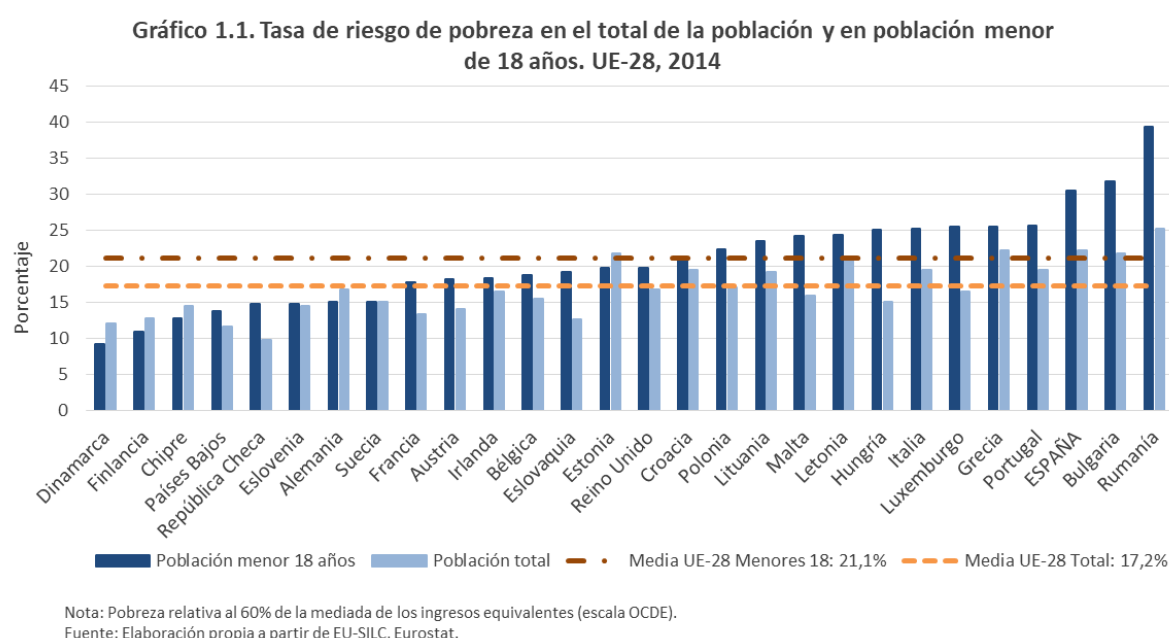
Durante los primeros años del presente siglo, la incidencia media de la pobreza infantil en la Unión Europea de los 15 era un 20% superior a la de toda la población en su conjunto (datos de Eurostat, 2001). Los últimos datos disponibles arrojan resultados que van en la misma dirección, subrayando que la pobreza infantil sigue suponiendo un grave problema en Europa, donde un 20,2% de los menores de 18 años viven por debajo del umbral de la pobreza, mientras esa tasa se reduce al 16,9% si consideramos al total de la población (UE-28, datos de Eurostat, 2017). La profunda recesión económica iniciada en 2008 ha añadido motivos de preocupación en este ámbito. Se trata de una cuestión que se ha vuelto apremiante en España, uno de los países más duramente afectados por la crisis.

Dibujar una descripción ajustada de los cambios en la pobreza infantil resulta una labor compleja, en parte por las dificultades metodológicas para su medición. Los estudios internacionales que tratan de cuantificar la pobreza utilizan habitualmente los ingresos como variable de referencia para medir el bienestar individual. Tal como se explica en la introducción, el procedimiento de recogida de esta información en la Encuesta de Condiciones de Vida se modificó en 2013. Por esta razón, los datos sobre España que se presentan en este capítulo se han calculado utilizando la forma de recopilación de los datos de ingresos del hogar mediante encuesta (metodología antigua) con el objetivo de poder comparar cifras desde el inicio de la serie en 2004 hasta 2014.¹¹ De esta forma podemos comparar los datos anteriores a la crisis económica hasta el punto “álgido” de la crisis, en 2014.¹² Con el fin de contextualizar la situación española con el entorno europeo en este primer apartado comparamos los datos de los distintos países de la Unión Europea, utilizando también los datos de 2008 y 2014.

¹¹ Los datos económicos que se recogen en la ECV corresponden al año anterior a la realización de la encuesta. Por lo tanto, cuando hablamos de la tasa de riesgo de pobreza de 2014 nos referimos al cálculo realizado a partir de los datos económicos de 2013.

¹² La tasa de desempleo o la tasa de pobreza llegaron a sus máximos entre 2013 y 2014. A partir de esta fecha, se han reducido aunque siguen siendo elevados.

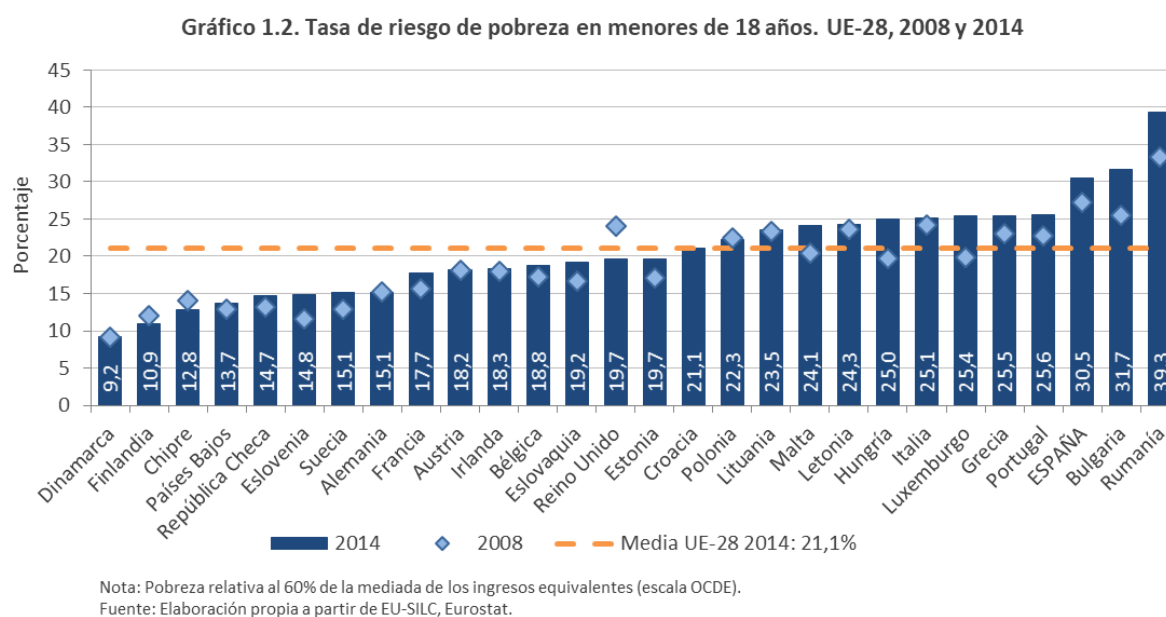
El gráfico 1.1 muestra la tasa de pobreza infantil (población menor de 18 años) y del total de la población en los distintos países de la UE en 2014.¹³ En 22 de los 28 países de la UE la tasa de pobreza infantil supera la del total de la población. En España la diferencia es de 8 puntos porcentuales, con una tasa de pobreza del conjunto de la población del 22,2% y una pobreza infantil del 30,5%. La tasa de riesgo de pobreza de la población en conjunto de España supera en 5 puntos la media de la UE-28. En el caso de la pobreza infantil, la distancia es superior, con 9,4 puntos porcentuales por encima de la media de la UE. De hecho, España tiene una tasa de pobreza infantil 2,5 veces superior a la de Dinamarca, que es el país de la UE con un menor porcentaje de pobreza infantil (el 9,2%).



España es el tercer país de la UE con mayor tasa de pobreza infantil, tal como se observa en el gráfico 1.1. En 2014 el 30,5% de la población menor de 18 años estaba en riesgo de pobreza. Solo le supera Bulgaria y Rumanía. En 2016 España sigue manteniendo la

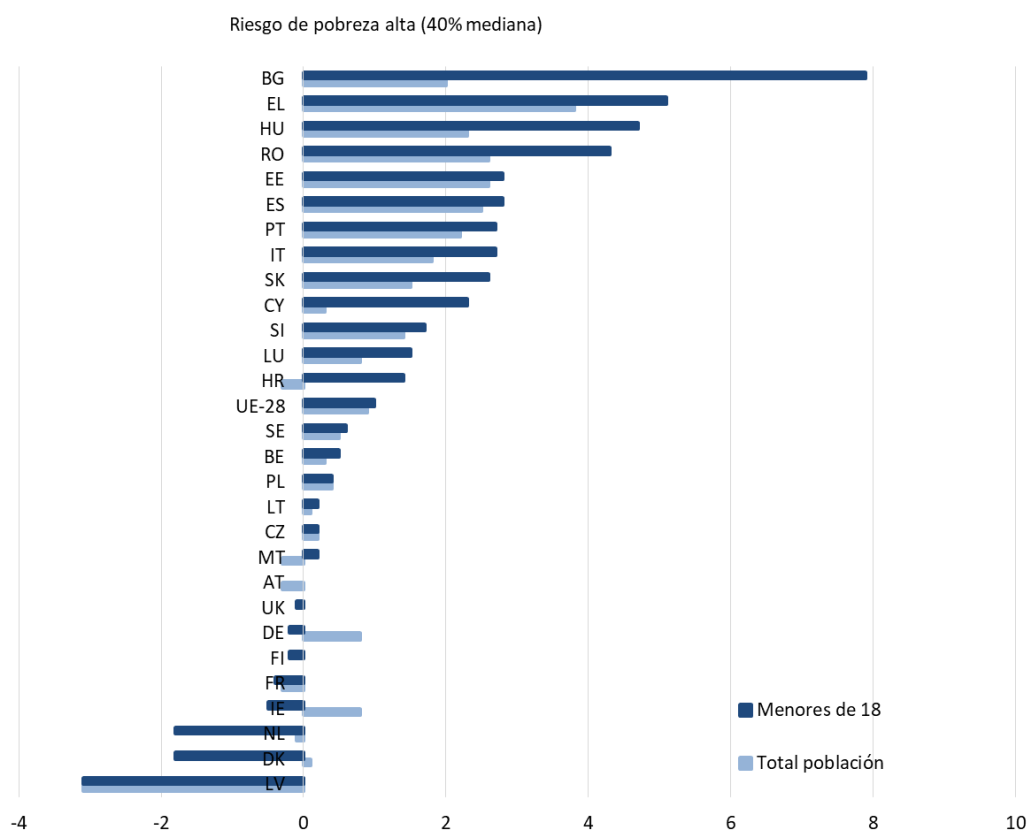
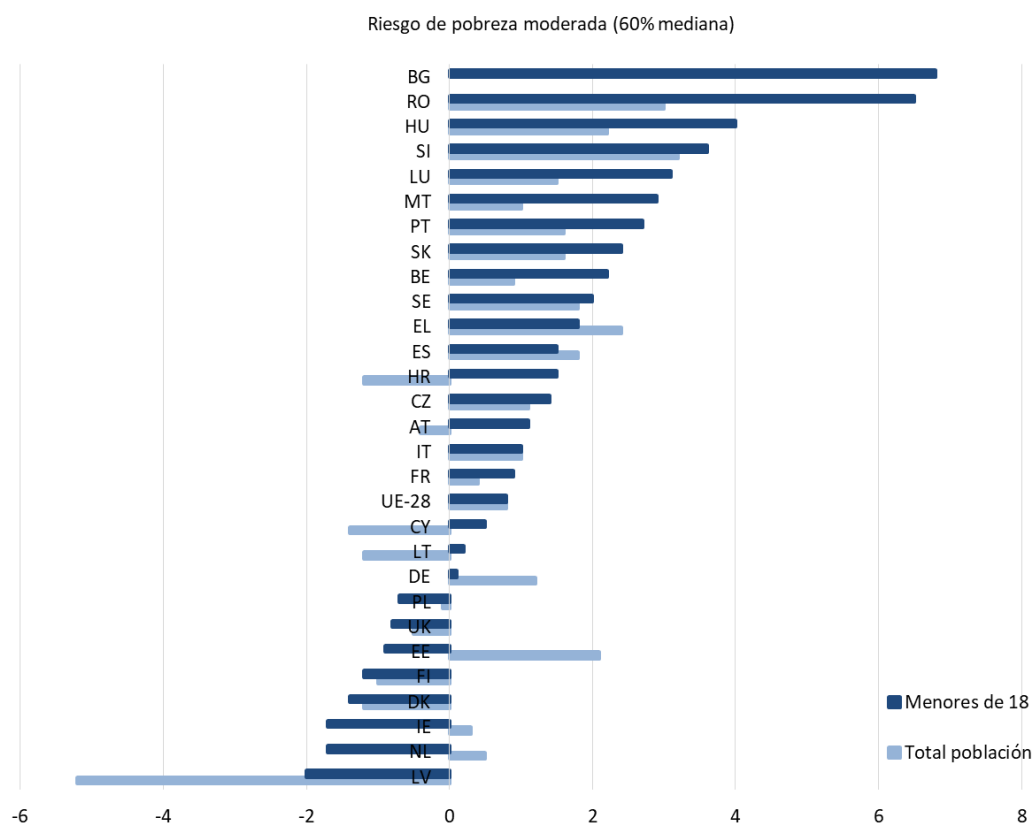
¹³ Aunque los últimos datos disponibles en el momento de redacción de este capítulo son de 2016, en los gráficos se presentan los de 2014 para poder comparar con los datos presentados posteriormente en este capítulo. Debido a un cambio en la metodología de recogida de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE) realizado en 2013, sólo se pueden comparar los datos de 2004 a 2014 y de 2008 a 2016 (última encuesta disponible). Este capítulo incluye un análisis exhaustivo de la evolución de la pobreza desde 2004 hasta 2014, último año disponible con la metodología antigua. Para mantener la coherencia de los datos a lo largo de todo el capítulo, en los gráficos comparativos de la UE se presentan las tasas de pobreza infantil de 2014 y no las de 2016.

misma posición, con un 29,7% de pobreza infantil. En general, la pobreza infantil ha aumentado en todos los países respecto 2008, inicio de la crisis económica, a excepción de Reino Unido (que ha logrado reducir 4 puntos la pobreza infantil desde 2008), Finlandia y Chipre (ambos con una reducción de un punto porcentual en 2014 respecto 2008), tal como se observa en el gráfico 1.2.



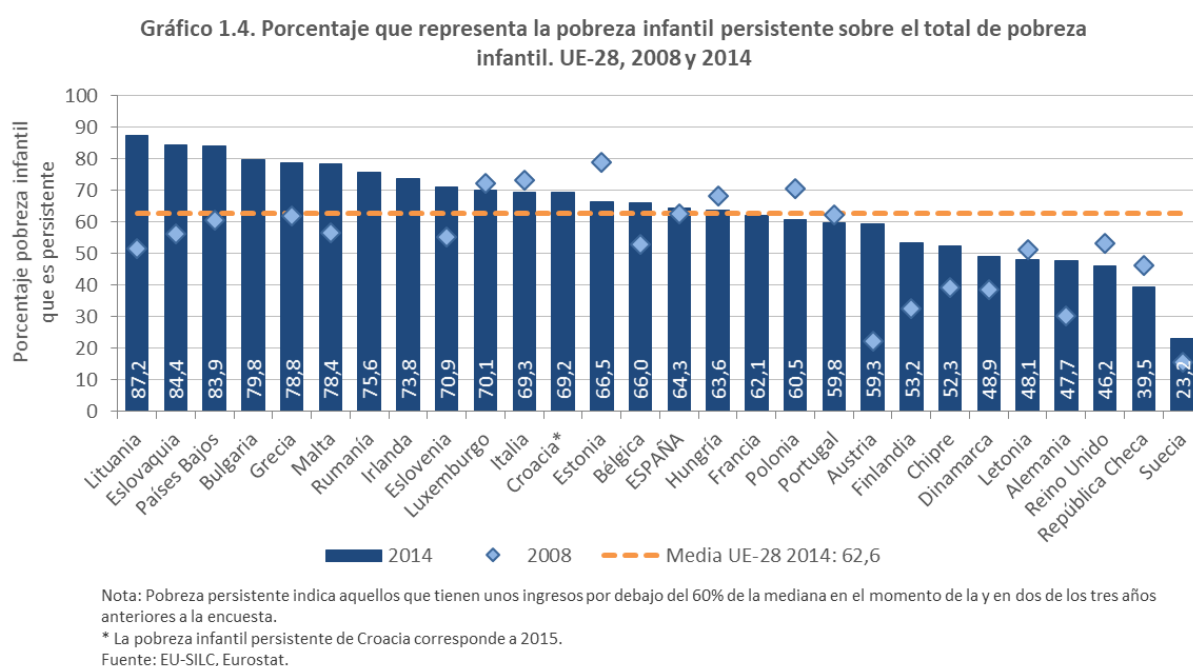
En la mayoría de los 28 países de la UE, el riesgo de pobreza ha aumentado en el período 2009-2014, y también lo ha hecho la intensidad de la pobreza. Ese aumento no ha repercutido sobre todos los grupos poblacionales por igual. Los más jóvenes son los que han visto empeorar más sus condiciones de vida en este período. El deterioro de las condiciones de vida de los más jóvenes respecto al total de la población es especialmente acusado en países del Este, como Bulgaria y Rumanía (gráfico 1.3). Cabe señalar que, en contados países (Irlanda, Países Bajos, además de Dinamarca en el caso de la pobreza alta: 40% mediana), este periodo no solo ha supuesto una reducción de la pobreza infantil, sino que esa reducción es mayor que la que se ha producido en el conjunto de la población.

Gráfico 1.3. Diferencia en puntos porcentuales del riesgo de pobreza (60% y 40% mediana) entre 2009 y 2014.
Menores de 18 años y total de población, UE-28



Nota: Datos de Croacia de 2010.
Fuente: Elaboración propia a partir de EU-SILC, Eurostat.

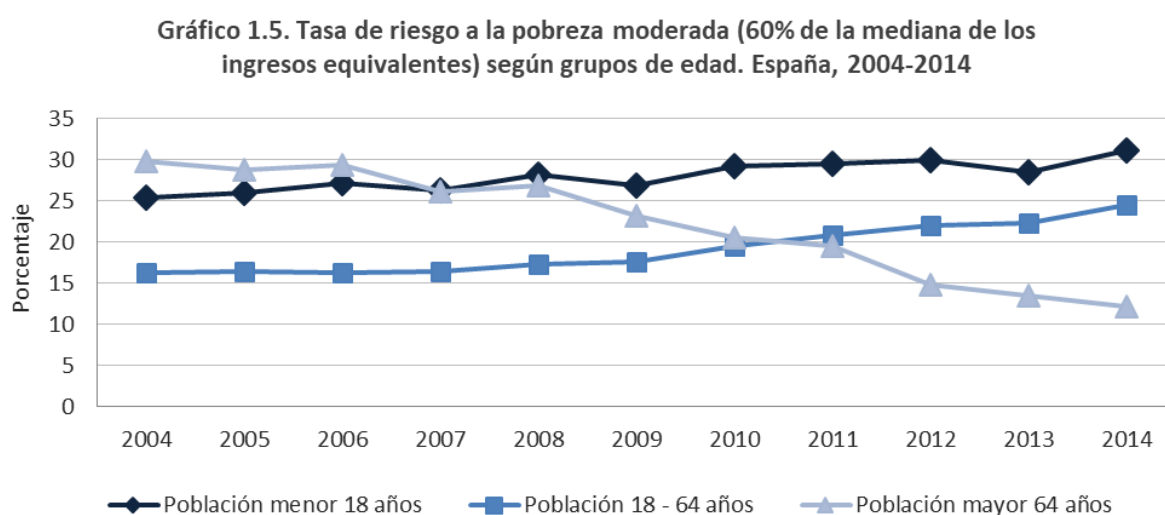
En los hogares con menores en situación de riesgo de pobreza, más de la mitad es pobreza persistente (61,8% en EU-28). Es decir, que están en situación de pobreza como mínimo dos de los tres años anteriores a la encuesta. Esta cifra es superior en España, donde el 72,3% de la pobreza infantil es persistente, lo que supone diez puntos porcentuales más que en 2008 (gráfico 1.4).



1.3. LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA: EL IMPACTO DE LA CRISIS

Los años de crisis han alterado el mapa de la pobreza en nuestro país. Desde el inicio de la crisis no sólo ha aumentado el número de pobres y se han empobrecido aún más los más pobres, sino que también han cambiado los perfiles de la pobreza. Uno de los ejes fundamentales de esa transformación ha sido el ciclo de vida. Durante los años previos a la crisis habíamos sido un país que concentraba la pobreza sobre todo en los dos extremos del ciclo de vida, entre la población más joven y la de edades más avanzadas. Con los datos más recientes, observamos que las curvas de pobreza continúan concentrando la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida. En cambio se ha reducido significativamente la pobreza moderada entre las personas mayores, hasta el punto de convertirse en el grupo poblacional con el menor riesgo de padecer pobreza.

Tal como se puede apreciar en el gráfico 1.4, el grupo de edad más expuesto al riesgo de pobreza entre 2004 y 2007 es el de las personas mayores de 64 años. A partir de ese año, la tasa de pobreza moderada disminuye sensiblemente hasta convertirse en el grupo de edad con las tasas de pobreza más bajas, gracias en buena medida al mantenimiento de sus rentas (sobre todo pensiones) durante estos años de crisis, e incluso a su aumento. En los últimos diez años la tasa de pobreza de este grupo de edad se ha reducido un 59% pasando del 29,8% en 2004 al 12,1% en 2014.¹⁴ Con el inicio de la crisis en 2008, los menores de 18 años pasan a ser el grupo de edad de la población española con el riesgo más alto de pobreza. En 2014 más de tres de cada diez niños se encontraban en esta situación. En los años de crisis se ha acentuado el proceso de rejuvenecimiento de la pobreza, que había arrancado ya antes y se advertía también en otros países desarrollados (OECD, 2008).



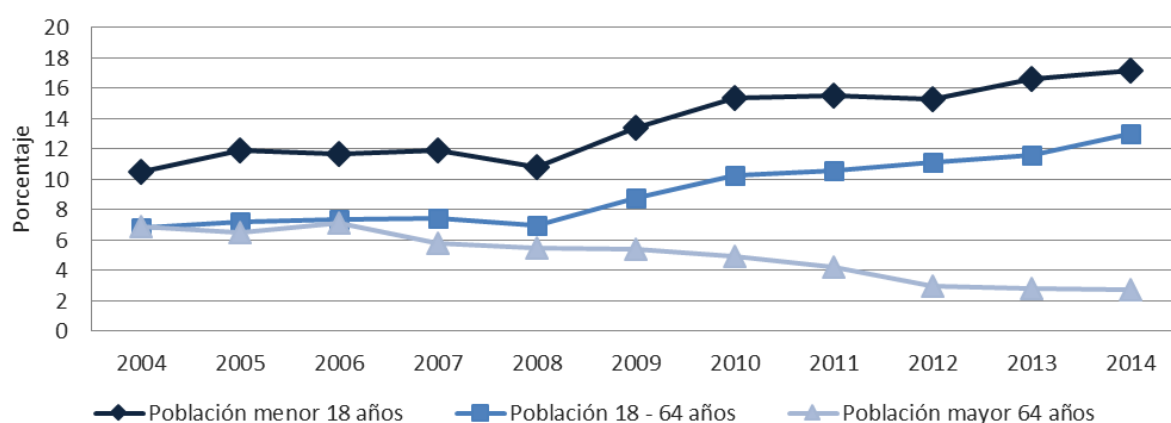
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

La tasa de riesgo de pobreza –al tratarse de una medida relativa– puede calcularse fijando diversos umbrales. La definición más extendida es la que identifica como personas “en riesgo de pobreza” a aquellas que viven en hogares cuya renta ajustada es

¹⁴ Cabe señalar que este resultado no puede explicarse exclusivamente por la mejora real de las circunstancias económicas en las que viven las personas mayores, sino por el cambio en la posición del umbral. Al disminuir la línea de pobreza por la caída generalizada de las rentas de los hogares, algunas personas mayores que habían conseguido mantener su nivel de ingresos (sobre todo en lo que se refiere a las pensiones) han dejado de ser consideradas pobres en la etapa de crisis (Ayllón, 2015; Cantó y Mercader-Prats, 2002).

inferior al 60% del ingreso mediano nacional. Aun así, a veces, se utilizan otros umbrales como el 70% de la mediana, o el 40% de la mediana (que aquí denominamos como ‘pobreza alta’) para identificar distintos niveles de pobreza. El gráfico 1.6 muestra que los menores están más expuestos que otros grupos de edad a las formas de pobreza más intensas, una tendencia que se observa hace ya una década pero que se ha visto acrecentada de forma alarmante con la crisis: desde 2008 ha incrementado un 37% la pobreza alta de la población menor de 18 años, situándose en el 17,2% en 2014. Para la población adulta el aumento de la pobreza alta también ha sido considerable, doblándose prácticamente porcentaje desde 2008, pasando del 7% al 13%. Por otro lado, la población mayor de 64 años era el grupo de edad con el riesgo más bajo de sufrir este tipo de pobreza más intensa hace una década, pero desde el inicio de la crisis en 2008 se ha reducido un 50%, pasando del 5,5% al 2,7% en 2014. La preservación, en general, del nivel de generosidad de la pensiones durante estos años, y la llegada a la jubilación de personas con historiales de cotización continuos y ascendentes, han jugado un papel crucial en el mantenimiento de las condiciones de vida de la personas en edades más avanzadas.

Gráfico 1.6. Tasa de riesgo a la pobreza alta (40% de la mediana de los ingresos equivalentes) según grupos de edad. España, 2004-2014

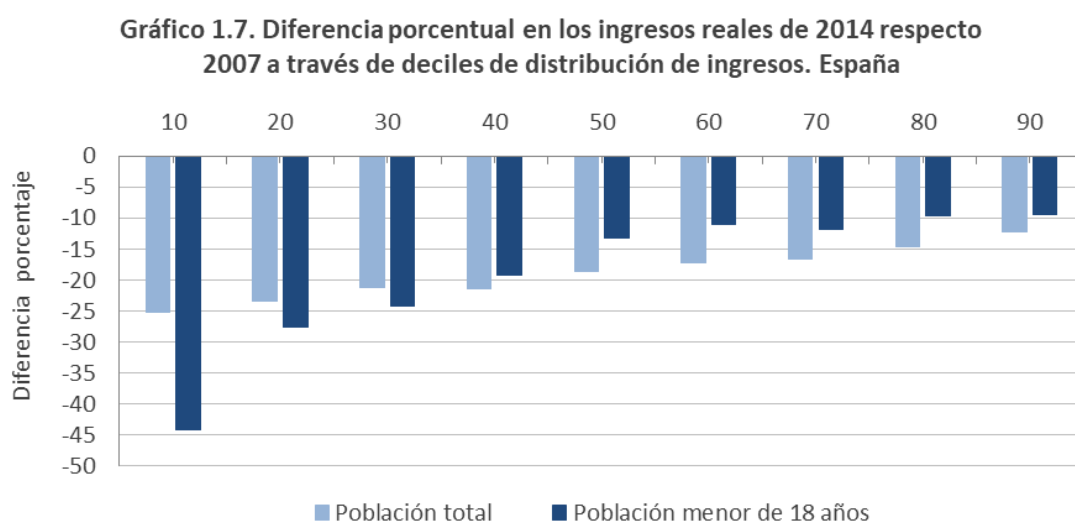


Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Estos resultados ponen de relieve que la crisis económica provoca un incremento preocupante del riesgo de pobreza alta que afecta especialmente a los niños. Las rentas equivalentes de los hogares donde viven niños se han alejado progresivamente de la línea de pobreza del 60%, arrastrándolos a situaciones de pobreza alta. Eso significa, por

ejemplo, que en 2014 en un hogar monoparental con un hijo menor de 14 años en situación de pobreza alta (40% mediana), los ingresos se situaban por debajo de 6.143 euros anuales (511 euros al mes), o en un hogar formado por una pareja con dos hijos menores por debajo de 9.930 euros anuales (827 euros al mes).

La crisis en nuestro país ha supuesto el desplome de las rentas más bajas. Los ingresos equivalentes de las personas cuyos ingresos se sitúan en la primera decila cayeron más que los ingresos de los hogares de las decilas superiores. Los más pobres han perdido entre 2007 y 2014 el 25% de sus ingresos, mientras que en las dos decilas superiores el porcentaje correspondiente se sitúa en torno al 13% (gráfico 1.6). La reducción más drástica de los ingresos entre 2007 y 2014 se produce en los grupos de menor renta donde residen menores. En ese período de siete años, los ingresos de estos hogares se reducen un 44%. Es decir, los hogares donde residen los niños económicamente más vulnerables se han empobrecido aún más que el resto de la población vulnerable. En cambio, en las decilas medias y en las más altas, la reducción de los ingresos es algo menor en los hogares con menores que en el total de hogares.

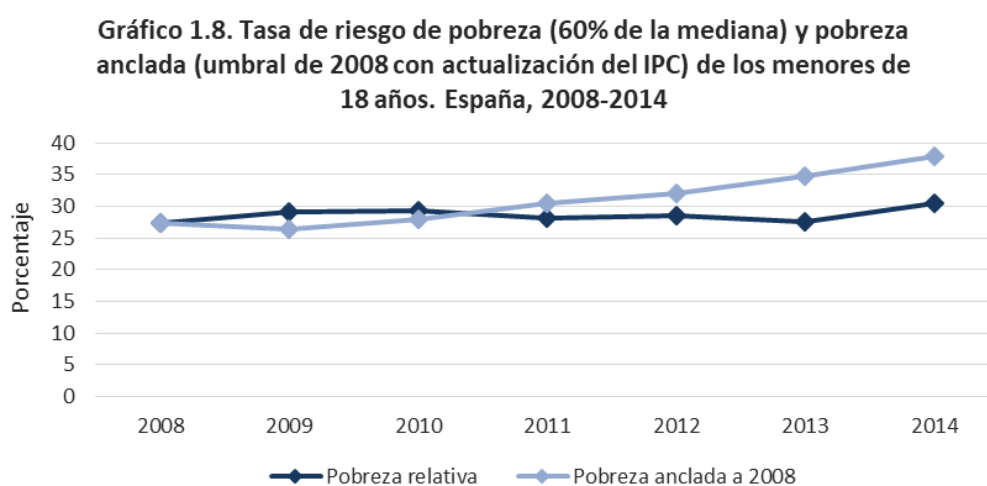


Nota: se han actualizado los ingresos relativos a 2007 según IPC de 2014 (variación del 15,1%) para poder comparar ambos años.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV 2007 y 2014 (INE).

Una manera de observar el empobrecimiento durante la crisis es analizar la pobreza anclando el umbral en un periodo en concreto. Cuando se entra en un periodo de crisis, la mayor parte de la población se empobrece. Esto hace que bajen los umbrales con los

que se mide el porcentaje de pobreza y, en consecuencia, dejemos de considerar pobres familias que antes del inicio de la crisis sí que eran consideradas pobres aunque sus ingresos no se hayan modificado desde entonces (Ayllón, 2015; Carabaña y Salido, 2014). El gráfico 1.8 muestra la tasa de pobreza relativa (60% de la mediana) juntamente con la tasa de pobreza anclada en el umbral de 2008 con la actualización del Índice de Precios al consumo (IPC). Si los anteriores gráficos ya mostraban el empeoramiento de la situación de los menores de 18 años, la tasa de pobreza anclada indica unos datos aún más alarmantes: el incremento de la tasa de pobreza infantil entre 2008 y 2014 es del 39%.



Nota: La actualización del IPC se realiza desde el mes de enero de 2008 con el mes de enero de los siguientes años.
Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV.

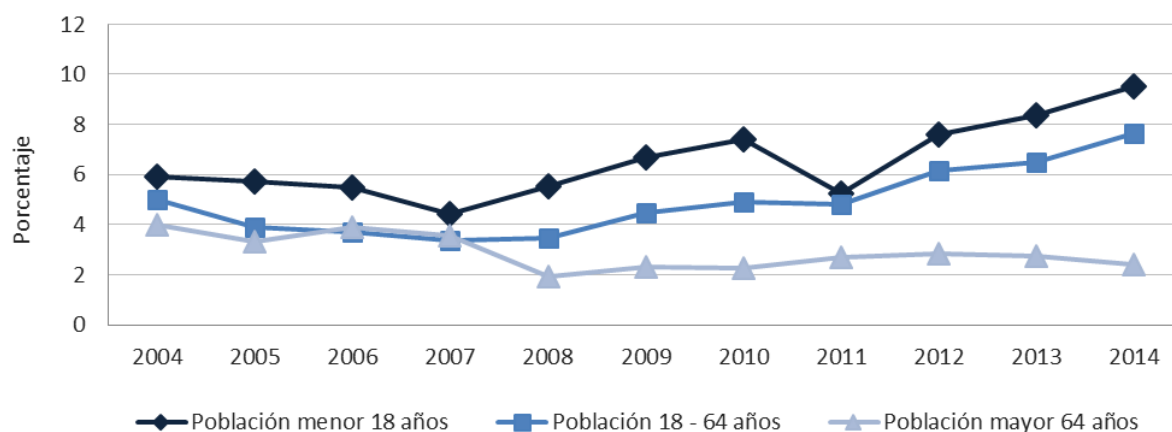
Otra manera de visibilizar la experiencia de la pobreza es el análisis de los fenómenos de privación. La renta monetaria no representa la totalidad de los recursos económicos al alcance de un hogar. Los indicadores basados en la renta disponible no ofrecen una radiografía completa de las capacidades de un hogar para generar y controlar recursos, ya que ignoran la capacidad de acceder a préstamos, de recurrir a ahorros acumulados, de beneficiarse de servicios y regalos proporcionados por familiares y amigos, así como el acceso a bienes y servicios públicos gratuitos o subsidiados como la educación, la sanidad o la vivienda pública (Boarini y d'Ercole, 2006, p. 10). Estas capacidades pueden ayudar a paliar situaciones de privación transitoria donde los ingresos monetarios han disminuido. A esto hay que añadir el hecho de que la estimación de la pobreza en función de la renta monetaria del hogar no tiene en consideración la existencia de

variaciones geográficas en el precio de bienes básicos, como la vivienda, o de gastos fijos relacionados con la participación en el mercado de trabajo (como pueden ser el transporte que se utiliza para ir al trabajo o el coste de las guarderías a las que deben recurrir las familias con hijos pequeños), que pueden afectar de manera determinante la capacidad financiera de las familias para hacerse cargo de otros gastos (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015).

Los indicadores de privación ofrecen una perspectiva complementaria sobre las situaciones de vulnerabilidad porque contribuyen a capturar problemas de endeudamiento y sensaciones de dificultad e incertidumbre para satisfacer gastos necesarios a partir de la estimación subjetiva de los encuestados. En el gráfico 1.9 se puede observar la evolución de la incidencia de situaciones de privación material severa de las personas en función de su grupo de edad. La privación material severa es uno de los indicadores acordado en el Consejo Europeo en el marco de la Estrategia 2020. La privación puede ser de distintos tipos: alimentaria, energética, subjetiva, económica o de bienes y servicios. La población con privación material severa incluye aquellas personas que tienen unas condiciones de vida restringidas por la falta de recursos y que no pueden permitirse al menos cuatro de los siguientes ítems: el pago de facturas relacionadas con el hogar (alquiler, hipoteca, o facturas de servicios básicos) o compras a plazos, mantener el hogar a una temperatura adecuada, afrontar gastos imprevistos, comer proteínas de forma regular, ir de vacaciones, disponer de coche, lavadora, televisión en color, o teléfono.

De nuevo, al igual que los indicadores de renta, los niños son el grupo poblacional más expuesto a este tipo de privación. La tendencia al alza es evidente entre niños y adultos, mientras que para los mayores de 64 años el indicador de privación material severa se mantienen relativamente estable y bajo durante este periodo (pasando del 1,9% en 2008 al 2,4% en 2014).

Gráfico 1.9. Privación material severa según grupos de edad. España, 2004-2014

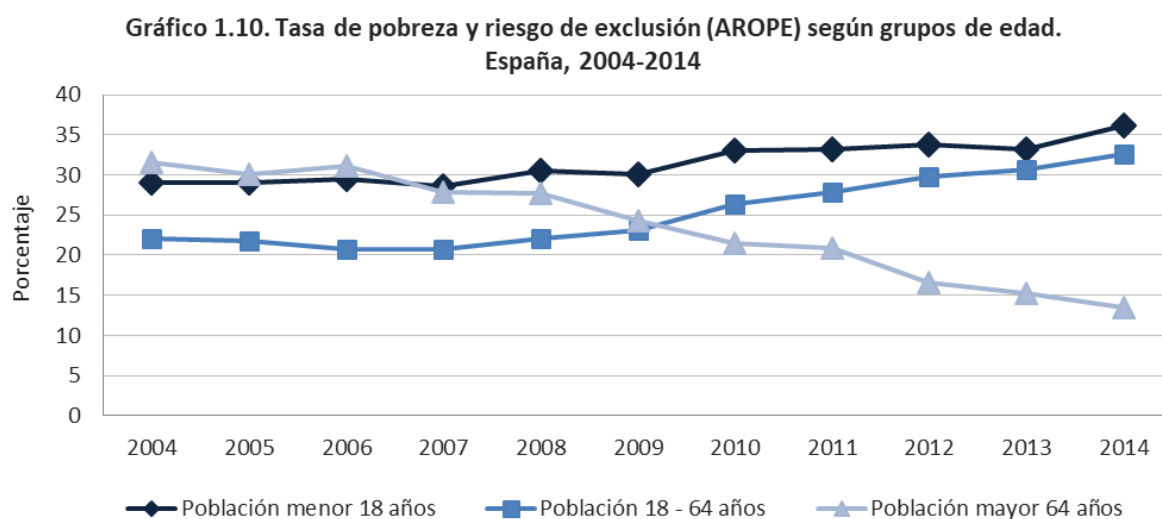


Nota: Son los casos con carencia en al menos cuatro conceptos de la siguiente lista de nueve: 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses; 6) No puede permitirse disponer de un automóvil; 7) No puede permitirse disponer de teléfono; 8) No puede permitirse disponer de un televisor en color; 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Con el agravamiento de la situación económica, aumentan tanto las dificultades para satisfacer deudas como para responder al pago de gastos corrientes e imprevistos. Así, mientras que en 2007 el 32,4% de los hogares con menores de 18 años reconoce no poder hacer frente a gastos imprevistos, después de siete años de crisis esta cifra se sitúa en el 46,3%. En estos años también se ha doblado el porcentaje de hogares con niños en los que se han producido retrasos en el pago de la hipoteca o alquiler en el último año (del 5,5% en 2007 al 11,1% en 2014). Los niños viven en hogares que a menudo están realizando un importante esfuerzo inversor por lo que se refiere a gastos educativos, de vivienda o bienes duraderos, lo que supone que aun cuando logren acceder a ciertos estándares de consumo, son más vulnerables que otros grupos a los descensos de ingresos debido a su posición “deudora” (Martínez, 2014).

Debido a que la pobreza y la privación material son realidades interconectadas, los Estados miembros de la Unión Europea han generado un indicador que pretende una aproximación más compleja a las situaciones de exclusión económica. Este indicador, conocido como AROPE (en inglés *At Risk of Poverty and/or Exclusion*), contempla la posibilidad de experimentar una o más situaciones de exclusión: estar en riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos equivalentes), en situación de privación

material severa, y/o vivir en un hogar sin empleo o con baja intensidad laboral.¹⁵ Como se puede apreciar en el gráfico 1.10, estas situaciones son especialmente acuciantes en hogares donde viven niños.

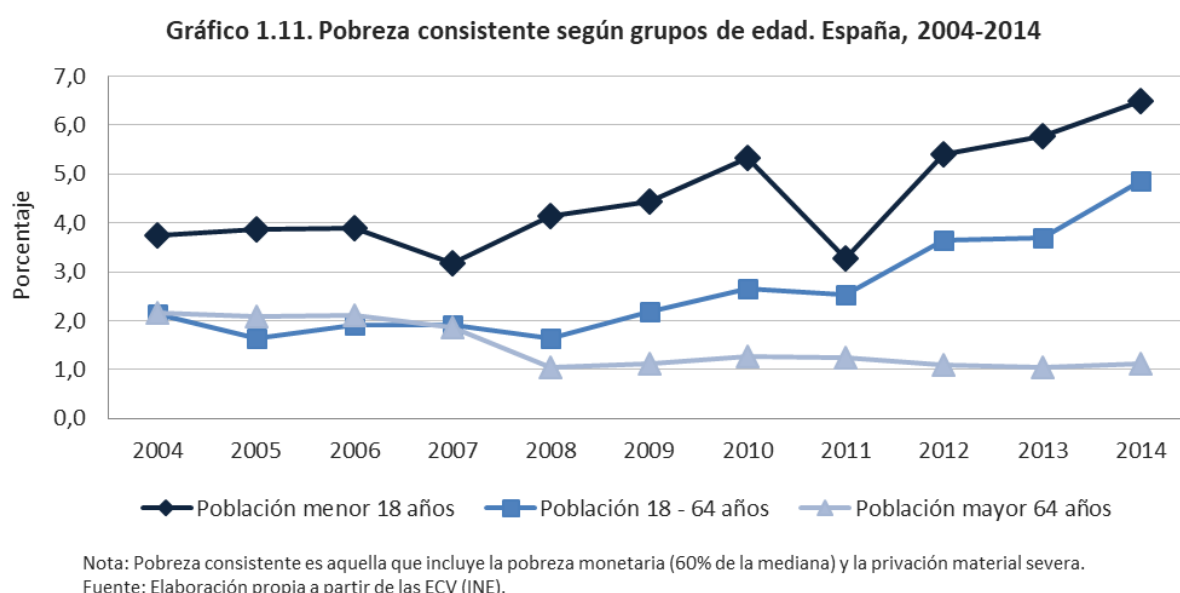


Nota: Son los que están en alguna de estas situaciones: a) En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo); b) En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9); c) En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Otro indicador generado para capturar situaciones de exclusión es el de pobreza consistente. Este indicador, propuesto por un equipo de investigadores irlandeses, identifica a las personas que sufren a la vez pobreza monetaria y privación material severa, ya que pueden ser dimensiones que no siempre se solapan (Nolan y Whelan, 1996). Así, por ejemplo, en el año 2014 el 80,8% de la población con riesgo de pobreza no sufre privación severa, y el 36,3% de la población que sufre privación severa no tiene riesgo de pobreza. La pobreza consistente capta las situaciones más intensas de exclusión económica y que pueden ser consecuencia de experiencias de adversidad que se alargan en el tiempo. En el año 2007 el 2,1% de los españoles eran clasificados como pobres consistentes (por debajo del umbral de pobreza moderada y con privación material severa), en el 2014 asciende al 4,5%. Acorde con los resultados obtenidos en indicadores anteriores, en el gráfico 1.11 se observa que la pobreza consistente se produce en mayor medida entre la población menor de 18 años. Su incidencia se

¹⁵ Se entiende por baja intensidad laboral aquellos hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo.

incrementa un 51% entre 2008 y 2014. Se trata de hogares donde viven niños expuestos a situaciones de extrema vulnerabilidad puesto que los problemas de ingresos se han agravado con carencias materiales. Es posible que el desempleo de larga duración y la permanente precariedad laboral hayan generado situaciones de baja renta persistente, más asociadas a la privación material que los episodios transitorios de caída de ingresos. Además, la propia reducción del umbral de pobreza durante la crisis puede explicar que las situaciones de pobreza relativa de 2014 vayan asociadas a peores condiciones de vida y dificultades económicas más agudas que en 2008. De nuevo, se observa que los hogares con personas mayores de 64 años son los menos expuestos a estas situaciones de vulnerabilidad extrema. De hecho, la brecha es creciente respecto al del resto de la población.



Un aspecto a tener en cuenta a la hora de analizar estas dimensiones de la privación, es que la presión económica puede tener no sólo consecuencias directas en la vida de los menores debido a las limitaciones materiales del hogar, sino también indirectas provocadas por el malestar que genera en los progenitores. Existe una larga tradición de estudios, que se remonta al análisis de familias durante la Gran Depresión en Estados Unidos, que asocian las causas de la inestabilidad socioemocional y los problemas de conducta de los niños y niñas no tanto a la restricciones de los recursos, sino al efecto que éstas producían en la calidad de las relaciones intergeneracionales (Elder, Nguyen y

Capi, 1985; Elder, 1974). Los padres que sufren dificultades financieras se muestran más irascibles, estresados y tienden a reaccionar de forma inconsistente e incontrolada, lo que repercute en un mayor riesgo de utilizar castigos punitivos, y a una mayor hostilidad en las interacciones con sus hijos e hijas (Conger et al., 1992 y 1993; Conger, Patterson y Ge, 1995; Lempers, Clark-Lempers y Simons, 1989). Estudios más recientes encuentran resultados similares para explicar situaciones de inestabilidad emocional en los menores (depresión, baja autoestima, ansiedad), así como conductas de riesgo (consumo de drogas y alcohol) y antisociales (Griggs y Walker, 2008).

Como muestran los datos analizados hasta aquí, la crisis no ha hecho sino exacerbar los problemas de vulnerabilidad enquistados en nuestra estructura social ya antes del cambio de ciclo económico. A continuación se observa la relación que la pobreza infantil tiene con factores como la vinculación de los progenitores al mercado de trabajo, la estructura familiar, el origen y el coste de la vivienda, y en qué sentido la crisis ha hecho mella en esos factores.

1.4. FACTORES QUE EXPONEN A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD A LA INFANCIA

Una preocupación que se repite en buena parte de los informes internacionales que realizan un diagnóstico de la calidad de vida de la población es, como hemos podido observar en la sección anterior, la concentración de los riesgos de exclusión social en las primeras etapas de la vida (UNICEF, 2013; OECD, 2008). Varios factores propician ese escenario, pero en gran parte tienen que ver con el mercado de trabajo y con la vida familiar. Se puede, además, aventurar un tercer factor en el que, en muchos casos, se acumulan situaciones de vulnerabilidad asociadas a los dos anteriores: la migración. También hay un aspecto ligado al gasto que realizan los hogares que (especialmente en el contexto español) no conviene olvidar para entender la exposición al riesgo de precariedad económica: los costes de la vivienda.

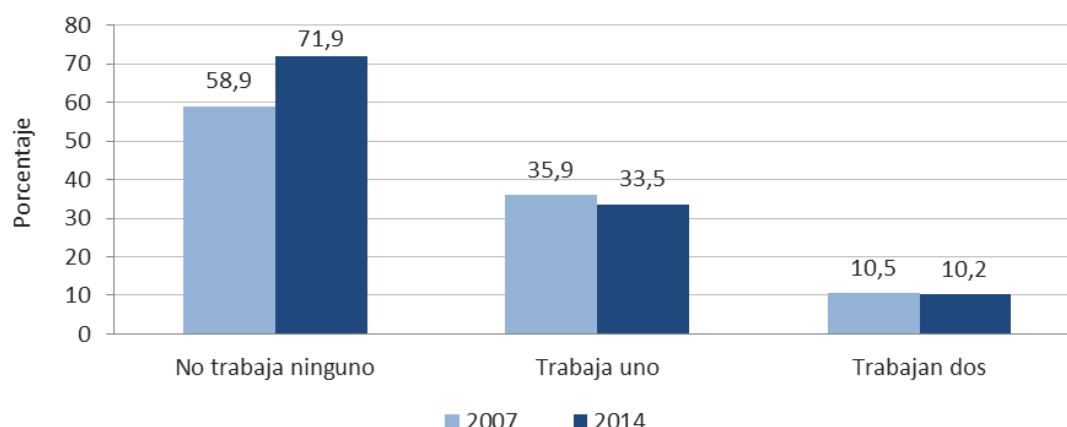
En un contexto en el que la crisis destruye empleo, aumenta rápidamente la proporción de hogares donde no trabaja ningún adulto, o lo hace sólo uno, situaciones que, como

se puede observar en el gráfico 1.12, abocan a las familias a un mayor riesgo de pobreza.¹⁶ En los hogares en los que ninguno de los dos progenitores trabaja, el riesgo de pobreza se ha visto incrementado en siete años un 18%.

Sin embargo, la precariedad económica no afecta exclusivamente a hogares en los que nadie trabaja. Cuando trabaja una persona, el riesgo de pobreza se reduce de forma considerable aunque sigue siendo alto: afecta a un tercio de los menores de 18 años, proporción que se ha mantenido relativamente estable entre 2007 y 2014. La figura del *breadwinner* —encarnada habitualmente en un varón sustentador principal del hogar— ha perdido la capacidad de aportar suficientes ingresos para proteger frente a la exclusión económica a hogares con menores dependientes. Más que nunca, contar con la aportación de dos salarios en el hogar es esencial para proteger frente a la vulnerabilidad económica en la infancia. De todas maneras, conviene destacar la elevada proporción de hogares que se encuentran en una situación de pobreza a pesar de que los dos progenitores trabajen. El empleo de los dos progenitores no garantiza la generación de recursos suficientes para superar el umbral de la pobreza para aproximadamente uno de cada diez niños. En un mercado de trabajo muy segmentado, la baja remuneración y la temporalidad de muchos empleos a los que se ven abocadas parejas jóvenes con hijos dependientes mantiene a un elevado porcentaje de niños en riesgo de pobreza (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015).

¹⁶ En 2007 un 5,1% de los menores vivía en hogares sin empleo o empleo de baja intensidad, en 2014 la cifra asciende a 14,3% según datos de la ECV. Por hogares con empleo de baja intensidad se entiende aquellos cuyos miembros en edad activa trabajan menos del 20% de su potencial.

Gráfico 1.12. Tasa de riesgo a la pobreza de población menor de 18 años según situación laboral de los padres. España

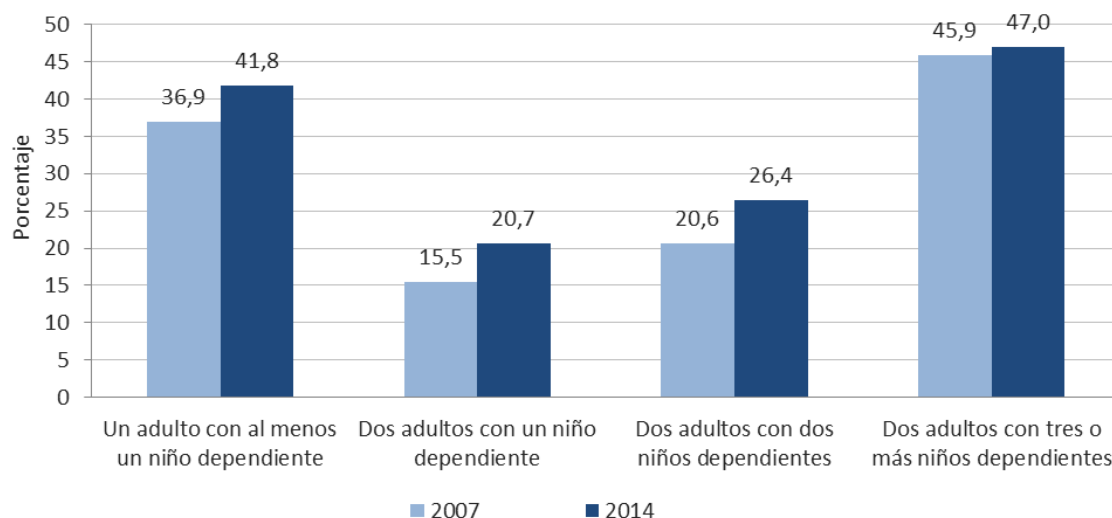


Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Además de garantizar hasta cierto punto un nivel de ingresos adecuado, el empleo es un factor que contribuye a la autorrealización y autonomía de las personas. En ese sentido puede contribuir al bienestar de los menores no sólo en términos materiales sino que también les provee de estabilidad, permite establecer una rutina familiar y contribuye a la formación de una ética del trabajo. Sin embargo, como señala el Comité para la Protección Social de la Comisión Europea, para que el efecto del empleo tenga una influencia positiva en la vida de los menores éste debe ser de calidad, con ingresos dignos, y suficientemente flexible para poder anteponer determinadas necesidades de los menores (por ejemplo en caso de enfermedad) (European Commission, 2012: 12). Condiciones del empleo que difícilmente se han promocionado durante el período de crisis económica.

Otro factor que tiene un fuerte impacto en las condiciones de vida de los menores es la estructura del hogar. Las familias numerosas y las monoparentales constituyen estructuras del hogar en las que niños y niñas están más expuestos a situaciones de pobreza. Como podemos observar en el gráfico 1.13, aproximadamente la mitad de los niños que viven en familias numerosas y algo más de cuatro de cada diez niños que viven en hogares monoparentales son pobres.

Gráfico 1.13. Tasa de riesgo a la pobreza de población menor de 18 años según estructura del hogar. España



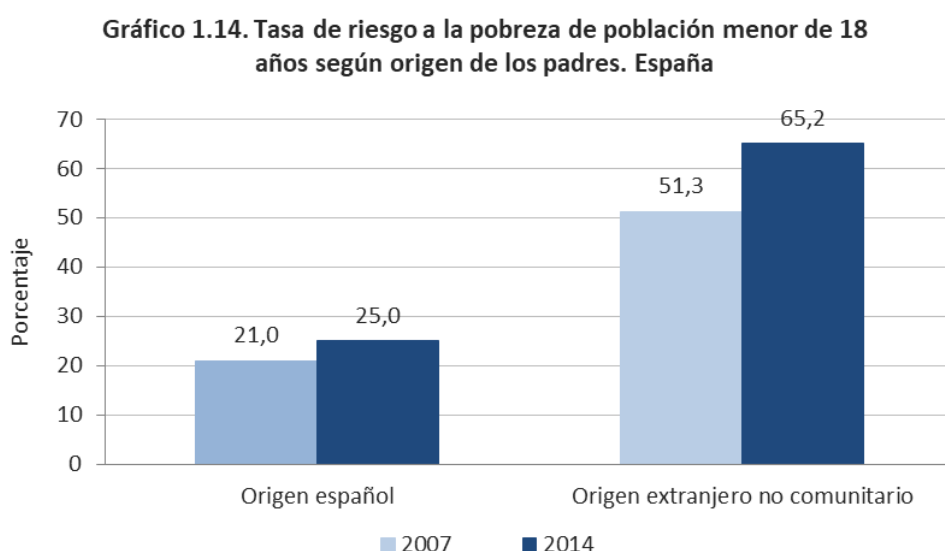
Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

La monoparentalidad es un fenómeno cada vez más común en nuestro país, aunque sea una realidad todavía relativamente infrecuente entre los niños de 0 a 18 años de edad cuando la comparamos a las prevalencias de este fenómeno en países de nuestro entorno. También se han incrementado las situaciones de precariedad económica en estos hogares. En el período de 2007 a 2014, el riesgo de pobreza en este tipo de hogares se ha incrementado un 12%. El impago de las pensiones alimenticias y la no participación en el mercado laboral del progenitor a cargo del menor (habitualmente la madre) agravan sus condiciones económicas. La proporción de niños y niñas pobres menores de 18 años que viven en hogares monoparentales en situación de pobreza se reduce más de la mitad cuando el progenitor trabaja: pasa del 61,9% cuando no trabaja al 27,2% cuando trabaja.

El origen de las personas es otro de los factores configuradores de la vulnerabilidad económica. Las consecuencias de la crisis han sido especialmente severas para la población inmigrante. Según cifras de la ECV de 2014, el 43,9% de adultos de origen extranjero no comunitario está por debajo del umbral de pobreza (26,3% en 2007), frente al 19,6% de los autóctonos (17,3% siete años antes). Su vulnerabilidad se debe en gran medida al incremento del desempleo, la debilidad de las redes de apoyo

informales, y la baja cobertura de las prestaciones de protección públicas entre estas poblaciones (Bruquetas y Moreno, 2015).

El riesgo de pobreza de los menores de padres de origen inmigrante es sustancialmente más alto.¹⁷ Aproximadamente dos de cada tres menores están en riesgo de pobreza en 2014, pero la situación ya era acuciante antes de la crisis cuando algo más de la mitad estaban en riesgo de pobreza, duplicando las cifras de los menores de origen autóctono (gráfico 1.14). Estas diferencias abren una marcada fractura social entre las oportunidades vitales de los niños y niñas en función de su origen.



Nota 1: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.

Nota 2: Origen español incluye los casos en que madre y padre han nacido en España (o uno de ellos en el caso de familias monoparentales). Origen extranjero no comunitario incluye los casos en que madre y padre han nacido fuera de la UE-28 (o uno de ellos en el caso de las familias monoparentales).

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Este alto riesgo de pobreza entre los menores de origen inmigrante está en buena medida asociado a las condiciones en las que sus padres se han incorporado al mercado de trabajo. Los trabajadores inmigrantes están sobrerrepresentados en ocupaciones en la economía sumergida y en sectores productivos en los que predomina el trabajo precario y mal remunerado. Así por ejemplo, según datos de la ECV 2014, las personas de origen inmigrante con un contrato temporal son el 51,6%, frente al 31,2% de las de

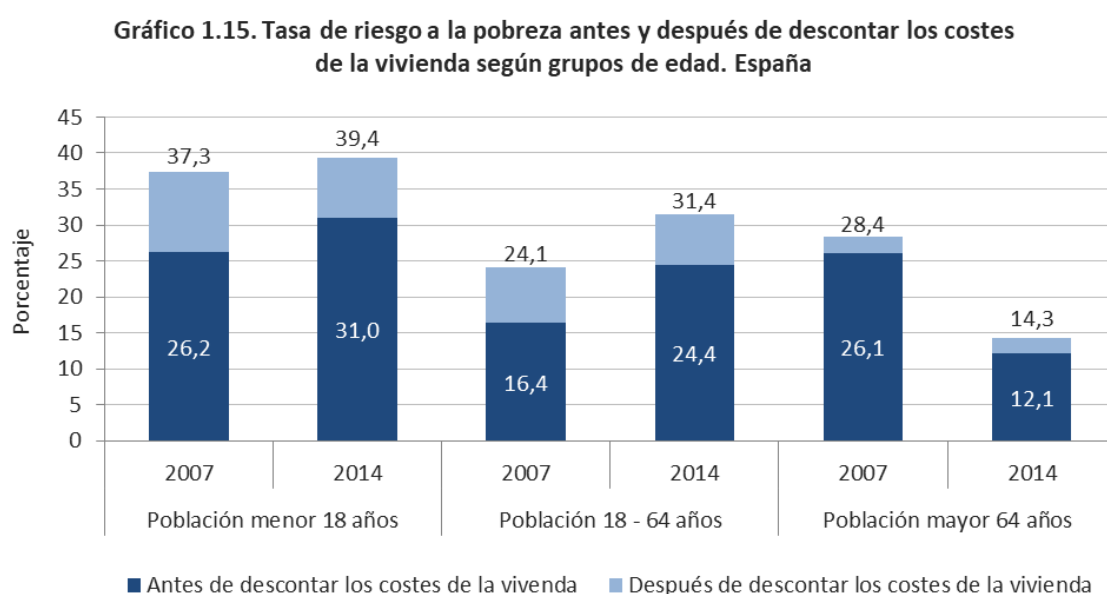
¹⁷ Es preciso hacer algunas advertencias metodológicas antes de presentar los datos empíricos. La ECV registra el lugar de nacimiento de las personas de 16 años y más, agrupándolas en tres grandes categorías: España, UE-28, y resto del mundo. A pesar de las limitaciones de análisis, se ha optado por identificar a los niños/as inmigrantes como aquellos cuyo padre y madre han nacido fuera de la UE de los 28.

origen autóctono. En el caso del desempleo, la crisis ha acentuado la brecha entre trabajadores autóctonos e inmigrantes: el 26,9% de los inmigrantes están desempleados, frente al 15,6% de los españoles. La vulnerabilidad laboral de la población inmigrante es el principal factor responsable de los bajos niveles de protección social que disfrutaban estos colectivos cuando se enfrentan a situaciones de adversidad (Marí-Klose y Martínez, 2015).

Un último aspecto en el que conviene reparar para caracterizar adecuadamente la precariedad económica de la infancia en España es el impacto de los costes de la vivienda. Algunos autores ya han puesto de manifiesto la importante relación que hay entre el coste de la vivienda y la pobreza (Tunstall et al., 2013). Niños y niñas suelen ser miembros de hogares que se encuentran en las primeras etapas del ciclo familiar, que coincide en nuestro país (donde existe una fuerte inclinación a la titularidad privada de las viviendas) con la realización de fuertes inversiones para acceder a la vivienda. En los últimos años muchas familias han optado por recurrir al crédito hipotecario para sufragar los costes de la vivienda, en un contexto en que éstas han experimentado un incremento de la inflación sin precedentes. El acceso fácil al crédito ha propiciado un fuerte endeudamiento de muchos hogares, especialmente en sectores desfavorecidos que de otro modo se habrían tenido que mantener en el mercado de alquiler por no haber podido satisfacer los requisitos de solvencia exigidos a los tomadores de un crédito. En este sentido, el gasto en que incurren las familias para satisfacer cuotas hipotecarias (o en su defecto, el pago del alquiler) representa un obstáculo financiero considerable, que lleva a los hogares a situaciones de precariedad económica sobrevenida, aunque dispongan de ingresos suficientes para situarse por encima del umbral de la pobreza (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015).

El gráfico 1.15, que estima las tasas de riesgo de pobreza si se descuentan a la renta total de los hogares los costes de la vivienda, muestra claramente el impacto diferencial de los costes de la vivienda según el grupo de edad. Los hogares con niños ven aumentar sus tasas de riesgo de pobreza de forma mucho más acentuada (unos 11 puntos porcentuales en 2007 y ocho puntos en 2014) que los colectivos de mayor edad (aproximadamente dos puntos porcentuales), puesto que éstos últimos muchas veces

ya no afrontan cargas hipotecarias (porque han amortizado completamente sus préstamos) o tienen costes más bajos (al haber accedido a viviendas más baratas en el pasado, o haber cancelado ya sus préstamos en caso de que los hubieran tenido).



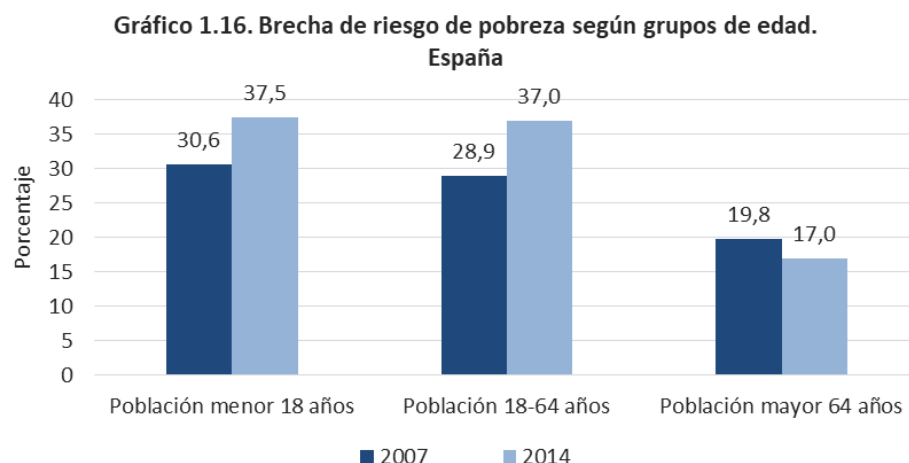
Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

En resumen, los perfiles de la precariedad económica de la infancia en España reflejan tanto procesos de transformación profunda de las estructuras económicas y sociales como aspectos más coyunturales. Los niveles de pobreza infantil en nuestro país han sido tradicionalmente altos, pero los factores de vulnerabilidad han cambiado. Por un lado, los altos índices de precariedad económica en la infancia han sido propiciados por cambios en el mercado laboral, en las familias y en los mercados de la vivienda, que no han sido amortiguados por el desarrollo de políticas de protección social suficientes. Por otro, la crisis económica ha golpeado de manera especialmente intensa a los hogares con menores dependientes. La siguiente sección está dedicada a la caracterización de los niños pobres en los años de crisis y los hogares en los que viven.

1.5. PERFIL DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE RIESGO DE POBREZA

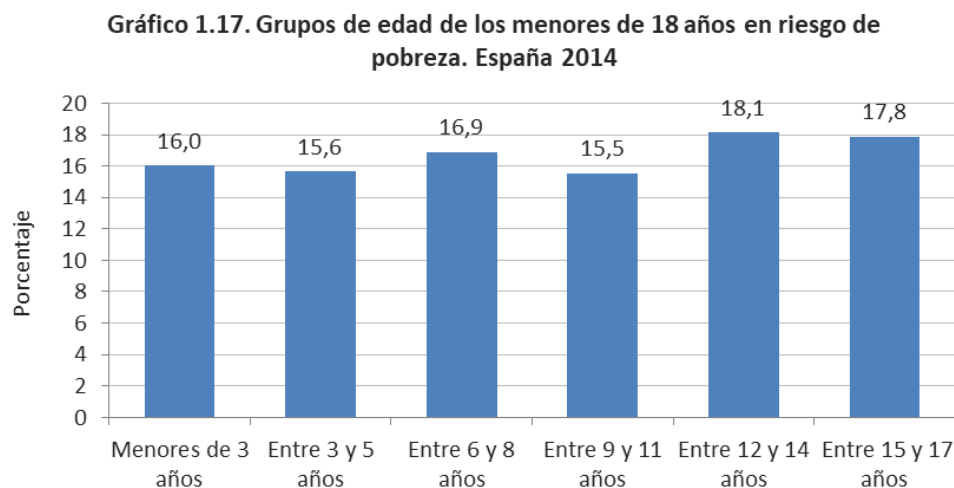
Calibrar la magnitud de la pobreza infantil, su evolución y perfiles no agota la caracterización de las implicaciones de la crisis. Fijándonos sólo en esos parámetros corremos el riesgo de ignorar cómo sufren la crisis las personas pobres. Una de las consecuencias más relevantes de la crisis, que pasa desapercibida cuando el análisis se basa en indicadores agregados, es la intensificación de los fenómenos de pobreza y su cristalización en formas de privación aguda, que generan malestar e inseguridad.

En el período de crisis, la posibilidad de escapar de la pobreza se ha alejado para segmentos amplios de la población vulnerable, incluyendo muchas familias con niños. La magnitud de la brecha que separa los ingresos de las personas pobres del umbral de riesgo de pobreza (y por tanto de dejar de ser pobres) es un indicador del grado de vulnerabilidad de los más vulnerables. Como puede observarse en el gráfico 1.16 la brecha de la pobreza ha aumentado en todos los grupos de edad a excepción de los mayores de 64 años. En el período 2007-2014, este colectivo ha visto cómo la distancia media de los ingresos de los segmentos en situación de pobreza al umbral de la pobreza del conjunto de la población se ha reducido. En cambio, es entre los más jóvenes donde esa brecha ha crecido más en el período de crisis: así, los ingresos en los hogares donde viven personas menores de 18 años eran en 2007, por término medio, un 30,6% inferior al umbral de la pobreza. En plena crisis son un 37,5% más bajo. Es decir, la crisis no sólo ha aumentado la proporción de niños y niñas en riesgo de pobreza, sino que ha intensificado su pobreza.



Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

A continuación se presenta una breve radiografía de la situación de los niños que viven en hogares que tienen ingresos equivalentes por debajo del 60% de la mediana. En España, en tres de cada diez hogares vive un menor de 18 años, de los cuales el 28,8% son hogares con niños en situación de riesgo de pobreza (datos de 2014). La distribución de los niños por sexo y edad es bastante equilibrada: el 52,5% de niños pobres son varones. Como podemos observar en el gráfico 1.17, la composición por edades de la pobreza también está bastante repartida.

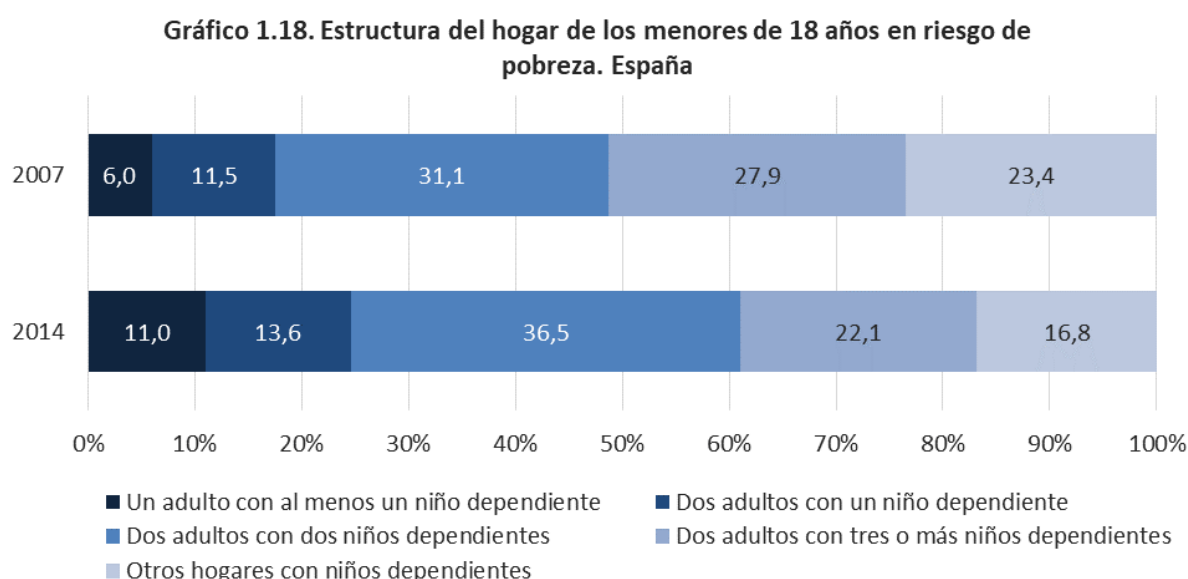


Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Como se ha observado en el apartado anterior, los hogares con menores dependientes que tienen un riesgo mayor de pobreza son los formados por dos adultos y tres o más menores (47%) y los de un adulto con un menor dependiente (41,8%). Sin embargo, si

atendemos a la composición de la población en situación de pobreza nos situamos en otras coordenadas ya que depende en buena medida del peso relativo de estos grupos respecto al total de los hogares en los que viven menores.¹⁸ Así, los hogares biparentales (con menos de tres hijos) son lo que aportan el volumen más importante de menores en situación de pobreza. El aumento o disminución entre 2007 y 2014 del peso de los niños pobres en ciertas estructuras del hogar responde también a los cambios que se han producido en la presencia de esas estructuras de hogar respecto al total de la población. Así, por ejemplo, el porcentaje de hogares donde solo vive un adulto con niños se ha duplicado entre 2007 y 2014 pasando del 4,3% al 8,2%, del mismo modo que lo ha hecho el porcentaje de niños pobres en esos hogares, pasando del 6% al 11% (gráfico 1.18).

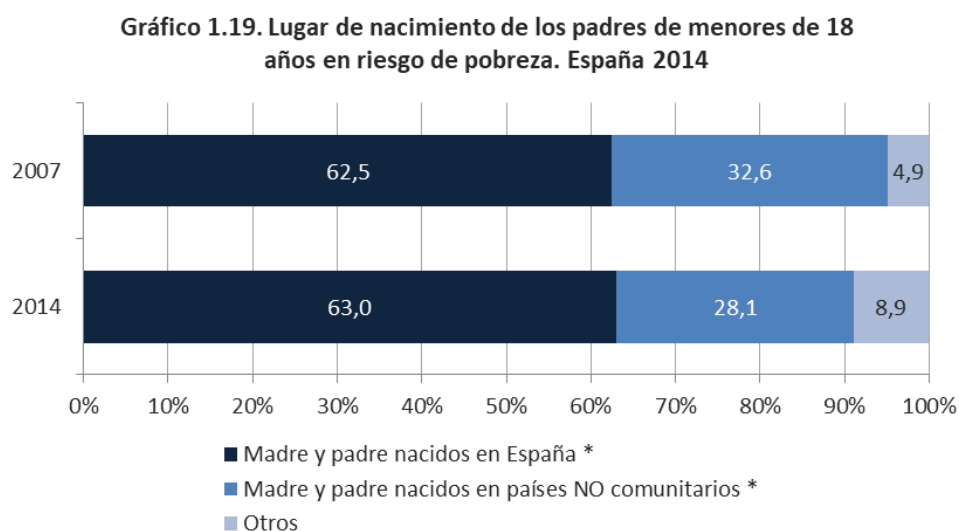


Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

En España, según datos de la ECV de 2014, algo más de uno de cada diez niños es de origen extranjero (el 13,3% tiene madre y padre nacidos en países no comunitarios). Sin embargo, entre los pobres representan a casi tres de cada diez, como se observa en el gráfico 1.19. Esta proporción se ha mantenido estable respecto de 2007 en que el peso demográfico de los menores de origen inmigrante era mayor (16,6%), y representaban

¹⁸ Del total de hogares en España en los que viven menores, el 8,2% están formados por un adulto y al menos un menor, el 20,3% son dos adultos y un menor, el 42,9% dos adultos y dos menores, el 14,6% son dos adultos y tres o más menores, y el 14% son otros tipos de hogar con menores dependientes.

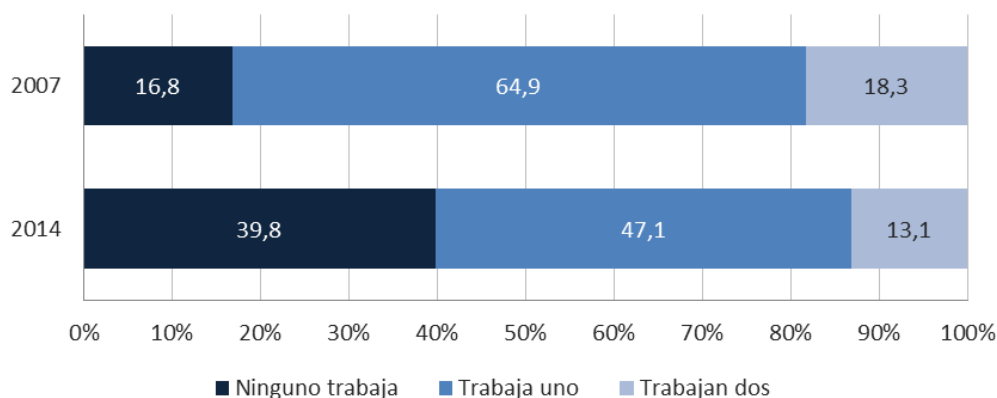
el 32,6% de los niños en situación de pobreza relativa. El riesgo de sufrir pobreza de los menores de origen inmigrante es muy alto tal como vimos en la sección anterior (65%), pero además su presencia entre los pobres es considerable teniendo en cuenta su peso demográfico respecto al total de la población.



* O uno de ellos en el caso de las familias monoparentales.
 Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
 Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

La inmensa mayoría de menores de 18 años viven en hogares en los que sus progenitores están vinculados al mercado laboral: en el 43,2% trabaja solo uno de los progenitores y en el 39,8% trabajan los dos. Aun así, con la crisis económica ha aumentado el porcentaje de los menores que viven en hogares donde no trabaja ninguno de los progenitores: del 7,5% en 2007 se ha pasado al 17% en 2014. La elevada tasa de riesgo de pobreza en estos hogares ha provocado que su peso relativo en la composición de la población pobre se incrementara notablemente. En el gráfico 1.20 se observa este cambio: en 2007 el porcentaje de menores de 18 años pobres en hogares donde ninguno de los padres trabajaba era del 16,8%, mientras que en 2014 alcanza el 39,8%.

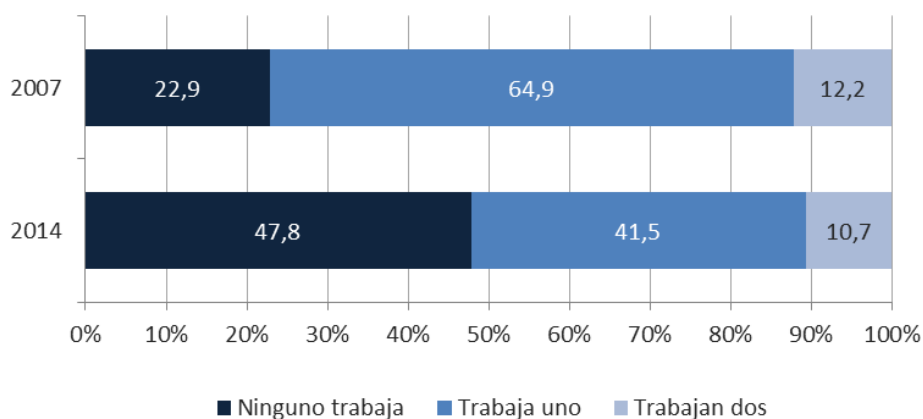
Gráfico 1.20. Situación laboral de los padres de menores de 18 años en riesgo de pobreza. España



Nota: Pobreza relativa al 60% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

El peso de los hogares donde no trabaja ninguno de los progenitores es más evidente todavía cuando se examinan las situaciones económicas más adversas. En 2014, prácticamente la mitad de los niños que viven en situación de riesgo de pobreza alta (umbral al 40% de la mediana) lo hacen en un hogar donde ambos progenitores están fuera del mercado de trabajo, más que el doble que en 2007 (gráfico 1.21).

Gráfico 1.21. Situación laboral de los padres de menores de 18 años en riesgo de pobreza alta. España



Nota: Pobreza alta es la pobreza relativa al 40% de la mediana de los ingresos equivalentes.
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECV (INE).

Los datos evidencian un perfil de los menores en situación de pobreza relativa alejado de los estereotipos que maneja la opinión pública. La mayoría de estos niños viven en una familia biparental, sus padres son de origen español y al menos uno de ellos trabaja. Dicho esto, cabe señalar que a lo largo de la crisis se ha producido un aumento del peso

demográfico de ciertos fenómenos, como la monoparentalidad y el porcentaje de hogares donde ninguno de los dos progenitores trabaja, que se refleja ahora más claramente en la composición de la pobreza infantil.

1.6. CONCLUSIONES

La crisis económica de 2008 afectó a todos los países de la Unión Europea. Sin embargo, no todos los colectivos han sufrido las mismas consecuencias. En España se ha rejuvenecido la pobreza: los menores de 18 años han pasado a ser el grupo de edad de la población española con el riesgo más alto de pobreza. La llegada de la crisis agravó los problemas de vulnerabilidad enquistados en nuestra estructura social ya antes del cambio de ciclo económico. En 2017, España aun habiendo enlazado varios años consecutivos de crecimiento económico sostenido, sigue siendo uno de los países de la UE-28 con mayor tasa de pobreza infantil (el 28,3%), solo por debajo de Rumanía y Bulgaria.

La pobreza es, para los niños y niñas, una experiencia completamente independiente de sus comportamientos o hábitos. Nacer en un hogar pobre o rico es una lotería que puede condenar a un niño a años de vulnerabilidad económica. Esa vulnerabilidad predispone a sufrir otras formas de exclusión, que a menudo tienen un carácter acumulativo y condiciona las oportunidades a lo largo de la vida (Heckman y Masterov, 2007). Los resultados de este capítulo confirman, en síntesis, que la infancia en España presenta no sólo un mayor riesgo de pobreza que otros grupos de población, sino, también, una mayor intensidad y una posible cronificación de esa pobreza. Un elevado porcentaje de los menores de 18 años experimentan riesgo de pobreza persistente, que significa que la situación de vulnerabilidad económica no se ha dado únicamente en el año en curso, sino que se ha producido en al menos dos de los tres años anteriores. Nos hallamos ante un problema de enorme calado, con inquietantes implicaciones sobre el futuro.

Los perfiles de la precariedad económica de la infancia en España reflejan los procesos de profunda transformación de las estructuras económica y social, así como aspectos

más coyunturales. Los niveles de pobreza infantil en nuestro país han sido tradicionalmente altos, pero los factores de vulnerabilidad han cambiado. Tal y como hemos visto en este capítulo, los altos índices de precariedad económica en la infancia han sido propiciados por cambios en las familias (aumento de la monoparentalidad y vulnerabilidad de las familias de origen extracomunitario), en los mercados de la vivienda (aumento del coste del hogar), y en el mercado laboral (aumento de la precariedad y del paro). Estos cambios, sin embargo, no han sido amortiguados por el desarrollo de políticas de protección social suficientes, tal y como veremos más adelante.

El siguiente capítulo se centra, en los cambios producidos en el mercado de trabajo a raíz de la crisis económica y que han tenido un gran impacto en la situación laboral de las familias jóvenes, mayoritariamente con hijos dependientes.

2. PERFILES LABORALES Y POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA. LAS CONSECUENCIAS DEL MERCADO LABORAL Y LA CRISIS ECONÓMICA EN LAS FAMILIAS CON HIJOS E HIJAS MENORES

2.1. INTRODUCCIÓN

Los factores económicos, juntamente con los demográficos y los relativos a las políticas sociales, son los más relevantes a la hora de explicar la creciente vulnerabilidad económica de los niños y niñas. Estos factores económicos tienen que ver, en su mayoría, con tener o no tener trabajo, y con la calidad y el salario que se recibe por éste (Bradshaw et al., 2012; Bradshaw, 2002). La pobreza infantil es, en parte, el resultado de las grandes transformaciones que se han producido en el mercado laboral, que han aumentado la desigualdad en los ingresos salariales, así como los riesgos de la falta de empleo, el aumento del paro y la precariedad laboral con la elevada incidencia del empleo temporal. El aumento de la pobreza infantil está, por lo tanto, relacionado con la posición cada vez más débil de los jóvenes en el mercado laboral, que acumulan mayores tasas de temporalidad y consiguientes periodos de desempleo, lo que se convierte en una fuente de vulnerabilidad en los ingresos de los hogares formados por parejas jóvenes con hijos (Cantó, 2010). Determinados grupos sociales, como los inmigrantes (que se enfrentan a las condiciones más duras) y los trabajadores poco cualificados están más fuertemente expuestos a los nuevos riesgos de pobreza infantil relacionados con las transformaciones del mercado de trabajo (Marí-Klose y Martínez, 2015). Sin embargo, los jóvenes y las mujeres son los grupos más perjudicados por la

crisis iniciada en 2008 al ver reducir considerablemente su renta y las oportunidades de empleo respecto las perspectivas que tenían en 2007 (Herrero, Villar y Soler Guillén, 2018).

En el anterior capítulo se evidencia cómo el empleo en el hogar es un importante predictor de pobreza. En 2014 el 72% de los menores de 18 años que vivían en un hogar donde ninguno de los progenitores trabajaba estaba en situación de pobreza. Pero la tasa de pobreza también era elevada en aquellos hogares en los que solo había un salario, donde uno de cada tres niños era pobre. En cambio, cuando reciben un salario ambos miembros de la pareja (doble sueldo), la pobreza infantil es del 10%. Este panorama nos muestra la relevancia que tiene el empleo de padres y madres en el bienestar de sus hijos. En el presente capítulo se examinan, en primer lugar, los cambios que se han producido en el mercado laboral a raíz de la crisis económica, con especial atención al empleo femenino. En segundo lugar, se analiza la probabilidad de ser pobres de los menores de 18 años según los distintos perfiles laborales de los padres y de las madres. El objetivo es medir el efecto que supone estar ubicado en cada perfil profesional en España, y constatar las variaciones que han sucedido tras los años de crisis.

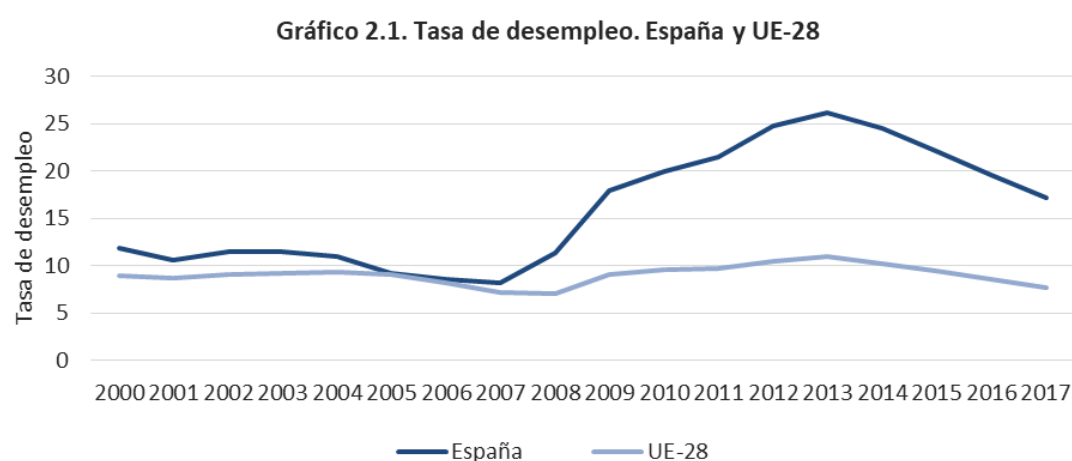
2.2. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Desde finales de los noventa hasta 2008 España vivió un importante crecimiento económico a la vez que un gran impulso en la creación de empleo. La situación de desempleo del sustentador principal del hogar era el gran determinante para la pobreza infantil. Sin embargo, con la llegada de la crisis económica el crecimiento frena, y aumenta el desempleo y la precarización del empleo. Asimismo, se rompe el modelo donde el salario del sustentador principal es suficiente para evitar la pobreza, aumentando la necesidad de dos salarios para salvaguardarse (Cantó, 2010).

La crisis afectó a la mayoría de países, que vieron la necesidad de reducir su capacidad laboral. Algunos tomaron la estrategia de reducir las horas trabajadas por cada

empleado, aunque esta opción solo fue válida para trabajadores de grandes empresas con contratos estables. Otros directamente redujeron el número de trabajadores. Fue el caso de España, donde abundan las pequeñas empresas, los autónomos y los trabajadores del sector servicios, muchos de ellos con contratos temporales, lo que facilita prescindir de ellos en épocas de recesión (Sarasa y Luppi, 2012).

España sufrió la mayor caída de empleo de los países de la OCDE, sólo por detrás de Grecia, con un descenso del 16%. Entre 2007 y 2013 la tasa de desempleo aumentó más de un 200%, llegando a superar una cuarta parte de la población activa (del 8,2% en 2007 al 26,1% en 2013). Todavía hoy, la tasa de desempleo en España es más del doble que la de la media de la Unión Europea (gráfico 2.1). En el periodo 2007-2013 el número de empleados disminuyó cerca de 3,7 millones, sobre todo entre los más jóvenes. En 2013 el 13% de las personas activas era desempleada de larga duración (más de 12 meses en paro), lo que supone la mitad del total de desempleados.¹⁹ El 60% de los que perdieron el empleo eran trabajadores temporales y con los salarios más bajos, lo que no ha hecho más que aumentar la desigualdad (OECD, 2015).

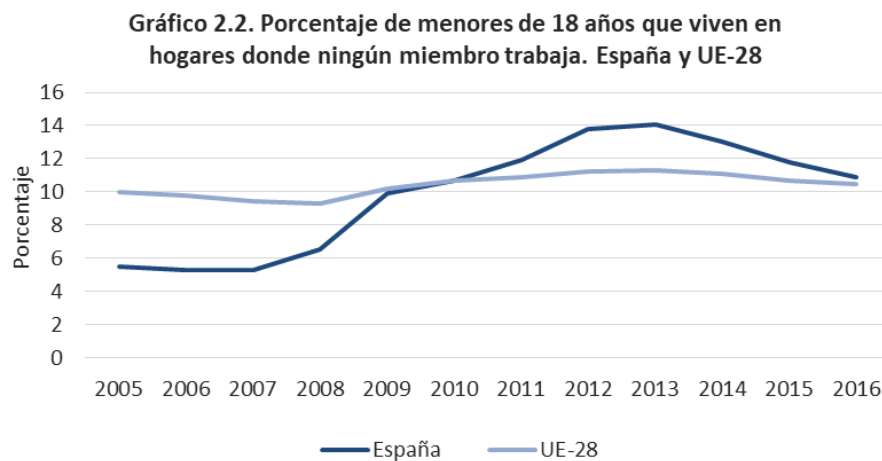


Algunos estudios realizados para conocer el impacto del rápido aumento de las tasas de desempleo, indican que el perfil de familias que más han empeorado su situación económica en estos años son aquellas sustentadas por inmigrantes, jóvenes y mujeres.

¹⁹ A partir de finales de 2016 la tasa de desempleo bajó del 20% (14,5% a finales de 2018), pero la mitad de desempleados sigue siendo de larga duración.

Y los efectos se agravan si tienen niños (Cantó, 2010). Härkönen (2011) señala que las parejas con hijos, sobre todo con hijos pequeños, tienen más probabilidad de convertirse en un hogar donde no trabaje ninguno de los dos miembros y, por lo tanto, aumenta la probabilidad de que éstos experimenten una situación la pobreza. Esto sucede, sobre todo, en países con bajos niveles de protección del empleo, poco apoyo a las madres trabajadoras y con prestaciones sociales básicamente limitadas al nivel de renta.

La crisis ha incrementado el número de hogares donde no trabaja ningún miembro. En el gráfico 2.2 se observa el porcentaje de niños y niñas menores de 18 años que viven en un hogar donde ningún adulto trabaja. España pasó de tener el 5,3% de menores en esta situación en 2007 al 14,1% en 2013, tres puntos por encima de la media de la Unión Europea y solo superado por Irlanda, Reino Unido y Hungría. En este sentido, Vleminckx y Smeeding (2001) revelaron la elevada correlación que hay entre la tasa de pobreza infantil y el porcentaje de hogares donde ninguno de los adultos trabaja, lo cual muestra la importancia del empleo para proteger a los individuos de la pobreza, a la vez, que revela la escasez de protección social ante situaciones de desempleo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Las prestaciones por desempleo pueden ayudar a amortiguar la falta de ingresos derivados del empleo, pero no del todo. En España, para calcular el importe de la prestación por desempleo se tiene en cuenta el tiempo durante el que se ha trabajado y el salario durante los últimos meses, así como la presencia de hijos en el hogar

(menores de 26 años dependientes). Sin embargo, los progenitores más jóvenes acostumbran a tener un periodo de cotización más corto e intermitente debido a la temporalidad y la precariedad laboral, lo cual afecta la cantidad a percibir por prestación de desempleo.²⁰

Un segundo aspecto característico del mercado laboral español es la temporalidad. España no solo destaca por la magnitud de su desempleo, sino por la envergadura que supone la contratación temporal (más del 90% de los contratos que se firman actualmente).²¹ El 40% del empleo lo constituyen trabajadores con contrato temporal, a tiempo parcial o por cuenta propia. Una proporción que pasa al 60% cuando hablamos de jóvenes entre 16 y 29 años.

En Europa los contratos temporales acostumbran a ser una antesala del contrato indefinido. En España, sin embargo, lo habitual es acumular distintos contratos temporales (aunque sea para llevar a cabo tareas permanentes) o bien pasar de la temporalidad al paro. Esta particularidad del caso español viene dada por la reforma laboral de 1984 (fruto de la crisis económica de finales de los setenta y mediados de los ochenta). Con esta reforma se promocionó la temporalidad con el fin de incentivar la contratación. La consecuencia fue la aparición de un mercado laboral dual que separa a los trabajadores entre *insiders* y *outsiders*, generando una fuente de desigualdad económica y de bienestar (Lindbeck y Snowden, 1988). Por un lado, los *outsiders* del mercado laboral tienden a tener "trabajos malos" (contratos temporales y precarios), en los cuales reciben unos ingresos inferiores a los de los *insiders* (que tienen mejores condiciones de empleo), son menos propensos a tener algún tipo de formación laboral,

²⁰ En 2008, las reformas fiscales y prestaciones sociales ayudaron a amortiguar los efectos del paro, creando una ayuda para parados de larga duración. En 2012, con el objetivo de contener el gasto fiscal, se decidió mantener la prestación por desempleo con un valor constante, es decir, sin tener en cuenta la inflación. En 2013, además, se aplicó una reducción para los parados a partir de los 6 meses, pasando a cobrar el 50% de la base salarial en vez del 60% que es lo que se cobraba hasta entonces (OCDE, 2015). Todo ello tuvo consecuencias negativas en los ingresos de las familias en edad de trabajar, sobre todo en situaciones de paro (con un ingreso inferior a partir del sexto mes).

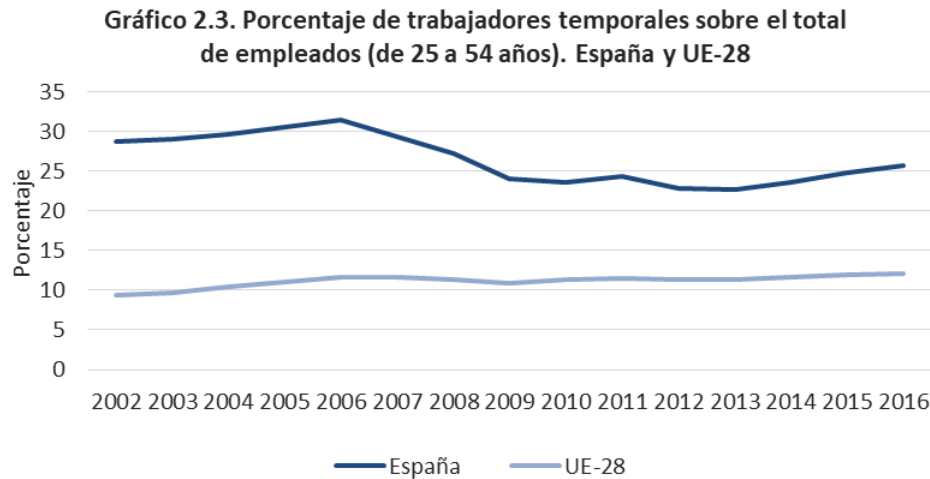
²¹ Según datos estadísticos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la mayoría de contratos que se firman son temporales, independientemente del nivel de formación: el 91,5% de los contratos que se firmaron en 2016 fueron temporales (en 2007 fueron el 88,1%).

http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/contratos/datos/estadisticas_nuevas.html

y tienen peores perspectivas de trabajo. Por otro lado, los *outsiders* están estructuralmente en desventaja con respecto a la cobertura y los beneficios de bienestar social, por ejemplo la prestación por desempleo o las pensiones por jubilación (Muñoz-Comet y Martínez-Pastor, 2017; Häusermann y Scwander, 2012). Por lo tanto, los trabajadores *outsiders*, no solo tienen salarios más bajos, sino que tienen menor protección social en caso de encontrarse en situación de desempleo, lo que lleva a una mayor probabilidad de riesgo de pobreza. De hecho, la tasa de riesgo de pobreza de los trabajadores no-estándar (temporales, a tiempo parcial y autónomos) cuadriplica la de los trabajadores estándar (jornada completa con contrato fijo) en la Unión Europea (European Commission, 2018b).²²

En 2006 el 31,5% de los trabajadores de 25 a 54 años en España era temporal, 20 puntos por encima de la media europea (gráfico 2.3). Con la crisis este porcentaje disminuyó, ya que eran los puestos de trabajo más fáciles y baratos a la hora de despedir. Aun así, España sigue siendo el país de la Unión Europea con mayor temporalidad (el 25,7% de los empleados de 25 a 54 años), además de ser el país con una tasa más elevada de trabajo temporal no deseado, es decir que mantienen un trabajo temporal porque no encuentran un trabajo fijo (el 23% según datos de Eurostat).

²² En la Unión Europea, mientras que la tasa de pobreza de los trabajadores estándar es del 5,7% en 2016, la de los trabajadores no-estándar supera el 20% (20,6% los trabajadores temporales, 25,7% tiempo parcial y 24,3% autónomos) (European Commission, 2018b).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

El tercer punto que caracteriza el mercado de trabajo español es la auto-ocupación o “emprendimiento”. En plena crisis económica, la Unión Europea estableció la Estrategia Europa 2020 con una serie de objetivos y medidas para impulsar el crecimiento y el empleo. Dentro de este marco, en 2013 se presentó el *Plan de acción sobre emprendimiento 2020* para “facilitar la creación de empresas y crear un entorno mucho más favorable para que los emprendedores actuales puedan prosperar y crecer” (Comisión Europea, 2013b, p. 5). Este plan forma parte de lo que se conoce como “políticas activas de empleo”, que tienen el objetivo de aumentar la ocupación. Precisamente, desde el gobierno se ha fomentado el emprendimiento para reducir la tasa de paro.²³

En España el 16,5% de los trabajadores están auto-empleados, un punto por encima de la media de la UE-28 (15,5%).²⁴ Mientras que entre los trabajadores temporales predominan los jóvenes y las mujeres, los trabajadores autónomos tienden a destacar los hombres de mayor edad. Con la crisis económica iniciada en 2008 los autónomos sin empleados a cargo han aumentado más que los autónomos con empleados, principalmente al ver el autoempleo como una forma que trabajar durante el periodo

²³ A pesar del impulso que se ha dado al emprendimiento como forma de crear empleo, la tasa de supervivencia de las empresas de nueva creación es baja: el 61% de las empresas de autónomos sin asalariados no llegan a los cinco años. Además, las micro y pequeñas empresas destruyen un mayor porcentaje de empleo inicial, frenando su aportación al empleo (Pérez García, 2014).

²⁴ Datos de la OCDE de 2017.

de crisis con una alta tasa de desempleo. Algunos autores indican que la mayoría de los emprendedores lo son por necesidad, utilizando este autoempleo como “empleo refugio”, típico en periodos de crisis (Vallecillo y Molina, 2013).

España es el segundo país de la Unión Europea con mayor tasa de pobreza entre autónomos jóvenes, solo por detrás de Rumanía. En 2014 el 35% de los autónomos de entre 25 y 39 años estaba en riesgo de pobreza, frente al 23,5% de los autónomos de 40 a 64 años. No hay ningún otro país europeo con tanta distancia, y por lo tanto desigualdad, entre los menores de 40 años y los mayores. Ante estas cifras, la Comisión Europea apunta a que una posible explicación es el aumento de los autónomos dependientes o “falsos autónomos” como reemplazo de los trabajadores estándar durante la crisis (European Commission, 2017). Se trata de trabajadores que están dados de alta en régimen de autónomos pero que en realidad tienen una relación laboral de dependencia con un solo empleador. El mayor riesgo de pobreza de los autónomos jóvenes se debería entonces a una mayor precariedad laboral y no por el fracaso de su capacidad emprendedora.²⁵

2.3. EL EMPLEO FEMENINO EN LOS HOGARES CON HIJOS

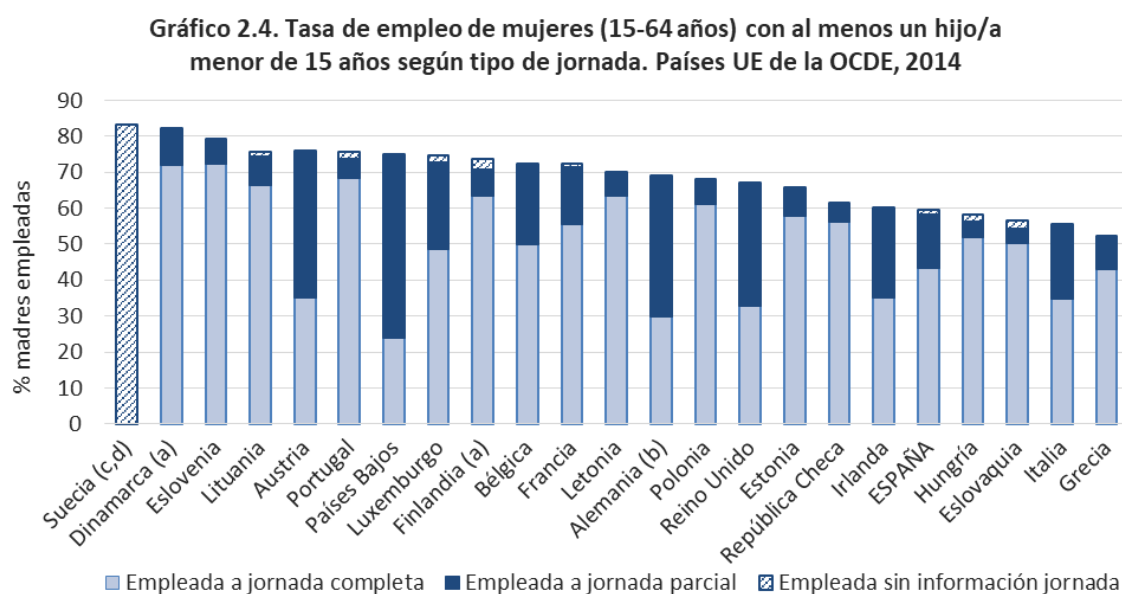
Uno de los factores que protege del riesgo de pobreza infantil es tener doble salario, es decir, que trabajen ambos miembros de la pareja. El riesgo de pobreza de la población en general, y en concreto de pobreza infantil, está relacionado con el hecho que la madre trabaje en el mercado laboral y que este trabajo esté bien remunerado (Sarasa y Luppi, 2012; Whitefor y Adema, 2007).

En un contexto de crisis, algunos perfiles sociales que anteriormente no tenían intención de incorporarse al mercado de trabajo, se ven obligados a proporcionar una nueva fuente de ingresos al hogar (por ejemplo, las mujeres/madres inactivas que se

²⁵ En julio de 2018 el Gobierno español aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020 que pretende aplicar dos planes de choque del contra el fraude en la contratación temporal y contra los abusos de la contratación a tiempo parcial, además promueve la regularización de los falsos autónomos (BOE, núm. 182, de 28 de julio de 2018, páginas 75677 a 75719).

incorporan para evitar situaciones riesgo de pobreza) (Navarro y Clua-Losada, 2012). En España, la crisis empezó destruyendo, sobre todo, empleo masculino (la mayoría en el sector de construcción), lo que llevó a más mujeres a entrar en el mercado laboral (en el sector servicios). Sin embargo, la entrada de la mujer en el mercado laboral (en situación de actividad) no quiere decir que vaya a estar ocupada, es decir, que tenga trabajo remunerado, por un lado por la falta de creación de empleo durante la crisis y, por otro y no menos importante, por la poca inversión en servicios para la infancia que dificulta la incorporación de la mujer en el mercado laboral, generando problemas de conciliación.

A pesar de la evidente necesidad de un doble sueldo en las familias con hijos menores, en España el porcentaje de madres que trabajan es uno de los más bajos de la Unión Europea. En 2014 el 59,5% de las madres con hijos menores de 15 años trabajaban en el mercado laboral, una cifra muy por debajo del 83,1% de Suecia o el 72,2% de Francia (gráfico 2.4).



a. Datos de 2012.

b. Datos de 2013.

c. En Suecia mujeres de 15 a 74 años con hijos entre 0 y 18 años.

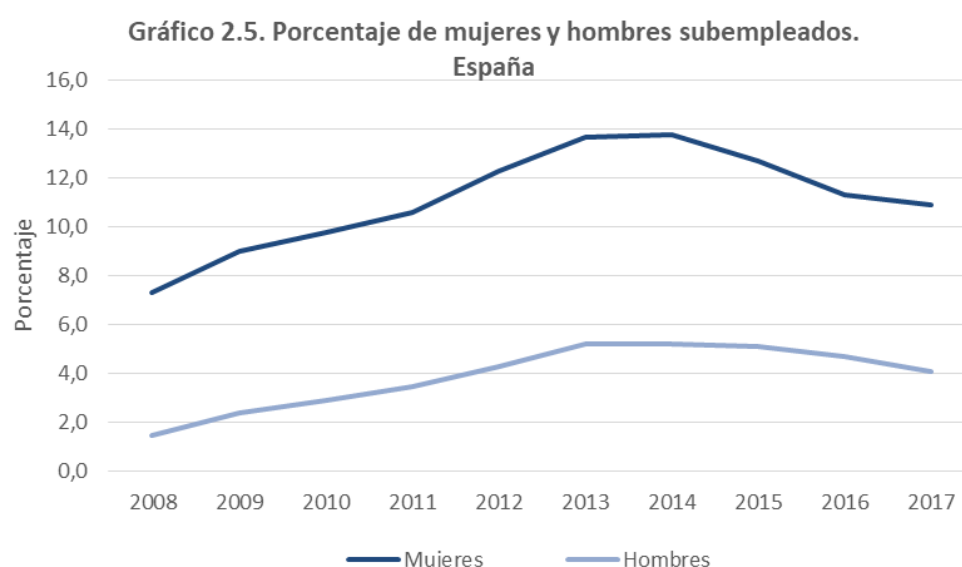
d. Tasa de empleo en general (sin distinguir jornada completa o parcial), año 2013.

Nota: Solo se incluyen países de la UE-28 que pertenecen a la OCDE.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

El empleo de las madres sirve como “seguro” en el caso de desempleo o salario bajo de los padres, y es absolutamente necesario en el caso de las familias monoparentales. Suecia, que es el país con mayor tasa de empleo femenino y uno de los países con menor tasa de pobreza infantil, impulsa la inserción de las madres, sobre todo solteras, en el mercado de trabajo gracias a unas amplias políticas de transferencia monetarias juntamente con prestaciones por maternidad y paternidad y políticas de provisión de servicios públicos de cuidado infantil (Vleminckx y Smeeding, 2001).

Precisamente la falta de políticas de conciliación podría estar detrás de la diferencia entre hombre y mujeres subempleados en España. Según Eurostat, los trabajadores subempleados son aquellos que trabajan a tiempo parcial pero que les gustaría trabajar más horas y están dispuestos a ello. Tal como se observa en el gráfico 2.5, el 10,9% de las mujeres empleadas en 2017 son subempleadas, casi 7 puntos por encima de los hombres, con un 4,1% de subempleados. Con el inicio de la crisis, el subempleo creció en España tanto en mujeres como en hombres, pero la distancia entre ambos aumentó paulatinamente hasta 2013-2014, fecha en la que las mujeres superaron el 13% de subempleo. Estos datos colocan a España como el país con mayor tasa de subempleo femenino actualmente (el tercero en el caso de los hombres).



Nota: Porcentaje sobre el total de personas ocupadas.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

La brecha de la tasa de ocupación de hombres y mujeres en España se ha reducido con la crisis. En 2008 el 84,2% de los hombres de 25 a 54 años estaban ocupados, 17 puntos porcentuales por encima de la tasa de mujeres, con el 66,5% de ocupadas. En 2012, en cambio, la tasa de empleo masculino descendió al 71,3% y el femenino al 62% (menos de 10 puntos de diferencia), volviendo a ampliarse en 2016. Las tasas de ocupación entre hombres y mujeres sin hijos apenas varían: 68,8% ellas y 71,6% ellos en 2016. Sin embargo, tener hijos amplía la brecha, con una diferencia de 16 puntos porcentuales cuando se tiene un hijo y 28 puntos con tres o más hijos. Cuando se tiene como mínimo un hijo menor de 6 años, la diferencia es de 21 puntos (tabla 2.1). Estos datos indican que tener hijos, sobre todo pequeños, aumenta el riesgo de división de roles en la pareja (padre como sustentador, *breadwinner*, y madre como cuidadora), lo que lleva a incrementar el riesgo de vulnerabilidad económica al haber un único ingreso o, incluso, al estar ambos miembros en situación de desempleo (Härkönen, 2011). Por otro lado, los hogares monoparentales (mayoritariamente encabezados por la madre) tienen más problemas para mantenerse en el mercado de trabajo debido a las dificultades de conciliación, incrementando el riesgo de pobreza (Domínguez y González, 2012).

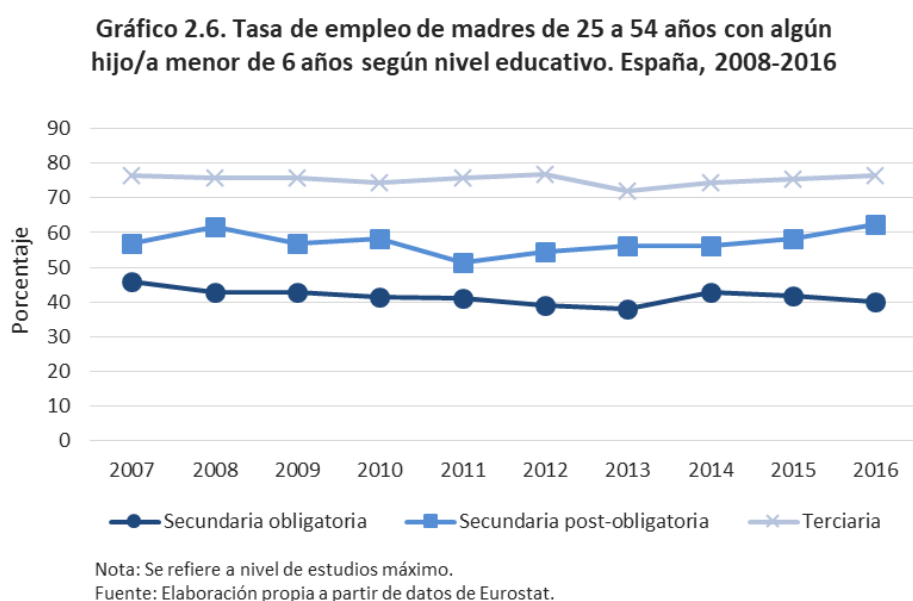
Tabla 2.1. Tasa de empleo de hombres y mujeres de 25 a 54 años según número de hijos y si son menores de 6 años. España, 2008-2016

	Hombres					Mujeres				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Total	84,2	75,9	71,3	72,5	77,4	66,5	63,9	62,0	62,3	65,6
Sin hijos	81,5	71,9	65,8	67,0	71,6	72,1	68,5	66,2	65,2	68,8
Un hijo/a	85,8	79,0	74,7	75,7	82,1	65,1	63,1	61,2	61,6	65,7
Dos hijos/as	89,3	81,5	80,5	81,5	85,6	60,5	59,7	58,4	60,9	64,2
Tres o más hijos/as	83,9	77,4	71,4	73,1	75,2	51,5	46,9	48,3	49,8	47,1
Algún hijo/a < 6 años	87,9	80,0	77,5	78,1	83,7	60,5	58,4	59,1	60,5	62,4
Un hijo/a < 6 años	87,8	82,2	77,3	78,6	86,8	68,2	64,5	64,3	66,4	71,6
Dos hijos/as < 6 años	89,1	79,8	80,3	80,2	84,5	55,7	56,9	58,4	59,8	60,7
Tres o más hijos/as < 6 años	84,4	73,5	68,6	69,6	72,4	48,9	42,1	43,0	44,2	41,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Sin embargo, no todas las madres viven la misma situación. La tasa de empleo está muy relacionada con el nivel de estudios alcanzado. Así, en el gráfico 2.6 se observa como las madres de hijos menores de 6 años con educación terciaria (ciclos formativos de grado superior o grados universitarios) en los últimos años han tenido una tasa de

empleo del 75% aproximadamente. La tasa de empleo de las madres con estudios primarios o secundarios obligatorios, en cambio, está alrededor del 40%.



Una posible explicación de estos datos es el modelo de estado de Bienestar “familista” español que se caracteriza por una menor intervención pública en servicios que acaban asumiendo las familias –especialmente la mujer/madre. Con una baja inversión en servicios para las familias (0,82% del PIB, frente el 2,24 de Dinamarca, o el 1,35 de Francia, según datos de la OCDE de 2013) las madres se ven abocadas a mantener ciertas funciones familiares –especialmente de cuidados–, lo que supone tener un mayor coste de oportunidad respecto a la incorporación al mercado laboral (el coste de guarderías o cuidadores pueden llegar a suponer un importe similar o mayor a los ingresos que podrían obtener en el trabajo).

Según datos del curso 2015-2016, el 94,2% de los niños y niñas de tres años está escolarizado, pero el nivel de escolarización de los más pequeños es significativamente menor.²⁶ La mitad (el 55,5%) de los niños de dos años están matriculados en algún centro de educación infantil autorizado, cifra que disminuye entre los de un año (36,9%) y, sobre todo, entre los menores de un año (10,1%). El elevado coste de las

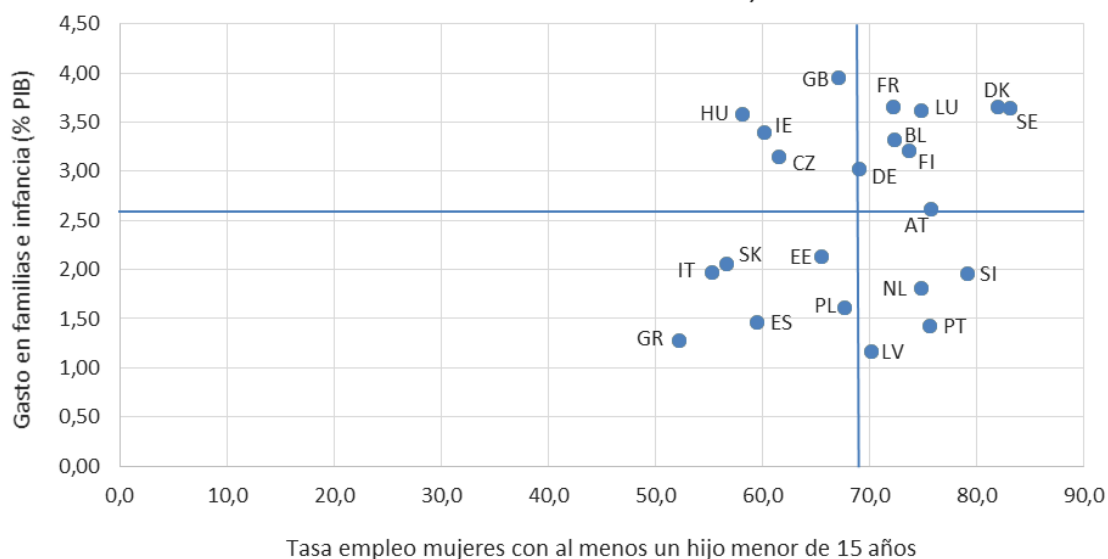
²⁶ Datos calculados a partir de la estadística del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y del Padrón disponible en el INE. Consultable en <https://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado.html>

guarderías, aun siendo públicas, junto con el periodo de los permisos de paternidad: 16 semanas en el caso de las madres y ocho semanas en el caso de los padres, explicarían la baja tasa de ocupación de las madres.²⁷ La falta de plazas públicas en el primer ciclo de educación infantil, así como las insuficientes becas comedor no solo tiene efectos en el desarrollo educativo los menores (Heckman, 2011; Heckman y Masterov, 2007), sino que además dificultan la participación laboral de las mujeres y, por consiguiente, la renta familiar. Fomentar el empleo de las mujeres, sobre todo en momentos de crisis económica, implicaría no sólo la creación de puestos de trabajo sino, paralelamente, una mayor inversión en servicios de educación infantil (0-3 años) y, en general, políticas efectivas de conciliación (Domínguez y González, 2012).

En el gráfico 2.7 se observa la distribución de países según el porcentaje de PIB que destinan a familias e infancia (eje vertical) y la tasa de empleo de las mujeres con al menos un hijo/a menor de 15 años (eje horizontal). Así, en el cuadrante inferior izquierdo (aquellos países que invierten menos en familias e infancia y que tienen unas menores tasas de empleo de madres) se encuentra España, Grecia e Italia (con estados de bienestar conservadores mediterráneos, altamente familistas), junto con Eslovaquia, Estonia y Polonia. En el extremo opuesto, con una alta inversión en familias e infancia y con altas tasas de ocupación femenina, se encuentran Suecia y Dinamarca, sobre todo, y también Luxemburgo, Francia, Bélgica y Finlandia. Teniendo en cuenta que el trabajo femenino puede reducir la pobreza infantil y, además, genera impuestos por el trabajo productivo, se debería valorar el coste y beneficio que supondría la inversión en políticas familiares y para la infancia.

²⁷ En 2008 el gobierno del PSOE amplió el permiso de paternidad de 13 días a 4 semanas, pero no llegó a ser efectivo hasta casi diez años después: el 1 de enero de 2017. En septiembre de 2017, a partir de un acuerdo entre el PP y Ciudadanos, se anunció que se ampliaría de nuevo el permiso de paternidad de cuatro a cinco semanas, siendo la medida efectiva a partir de julio de 2018. El 2 de marzo de 2019 el gobierno del PSOE aprueba un Decreto Ley por el que equipara progresivamente los permisos de paternidad y maternidad, con lo que está previsto que en 2021 los padres dispongan de 16 semanas de permiso (ocho semanas en 2019, doce en 2020 y 16 en 2021). El 1 de abril de 2019 se han empezado a aplicar los permisos de paternidad de ocho semanas, por lo que no se dispone todavía de datos para observar si la medida puede llegar a tener impacto sobre la ocupación de las madres.

Gráfico 2.7. Distribución de países según el gasto público en familias e infancia (% PIB) y la tasa de empleo de mujeres (15-64 años) con al menos un hijo menor de 15 años. Países UE de la OCDE, 2013



Nota: Solo se incluyen países de la UE-28 que pertenecen a la OCDE.

Nota: las líneas indican la media respecto los países incluidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

2.4. INTENSIDAD LABORAL Y POBREZA INFANTIL

La situación laboral de las familias es el factor con mayor poder explicativo respecto a la pobreza infantil, especialmente en países con un desarrollo escaso de las políticas públicas orientadas a la protección y mejora de las condiciones de vida de las familias con hijos como el caso de España. El desempleo del padre y/o de la madre condiciona de forma significativa los ingresos en los hogares hasta el punto que existe una gran diferencia de la proporción de familias pobres en relación al número de sueldos existentes. Para no estar por debajo del umbral de pobreza, muchos hogares con menores de edad necesitan que tanto el padre como la madre tengan ingresos procedentes del rendimiento del trabajo. Así, el tiempo y el tipo de jornada que dedican las personas consideradas como “ocupables” (que podrían trabajar) es un elemento importante para entender los recursos con los que cuentan a lo largo del tiempo las familias. En este apartado se analiza brevemente la relación que había antes y después de la crisis entre la intensidad laboral de los hogares y su asociación con la pobreza infantil.

La intensidad laboral de un hogar se mide en función del número de meses en los que los miembros del hogar en edad de trabajar han estado trabajando durante el año de referencia y el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado. Se consideran personas en edad de trabajar aquellas entre 18 y 59 años, exceptuando a los estudiantes de entre 18 y 24 años.²⁸ Por cada mes que un miembro del hogar ocupable trabaja a jornada completa se le da el valor 1, si es media jornada 0,5, y 0 si no trabaja durante ese mes. Así, en el caso de un hogar compuesto por una pareja de unos 30 años con un hijo de 3 años, puede tener un rango de intensidad laboral que va desde 0 (ninguno de los dos adultos ha trabajado ningún mes el año anterior) hasta 24 (los dos adultos han trabajado a jornada completa todos los meses del año anterior, lo que supondría una intensidad laboral del 100%). Considerando la misma tipología de hogar, si uno de los dos adultos hubiera trabajado a jornada completa todos los meses y la pareja solo 6 meses a jornada parcial ($12 + (0,5 \cdot 6)$) tendrían una participación de 15, lo que supondría una intensidad laboral del 62,5% ($15/24 \cdot 100$).

Para contrastar los datos previos a la crisis y una vez ya asentada, se utilizan los datos la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2007 y 2014. La elección de estos años se debe, por un lado, a poder comparar la situación pre-crisis (año 2007) con uno de los años donde la crisis ha tenido más impacto (año 2014), tanto a nivel laboral, como de empobrecimiento de las familias.²⁹ Por otro, debido al cambio metodológico en la ECV solo se pueden comparar con la antigua metodología los años 2004 hasta 2014.³⁰

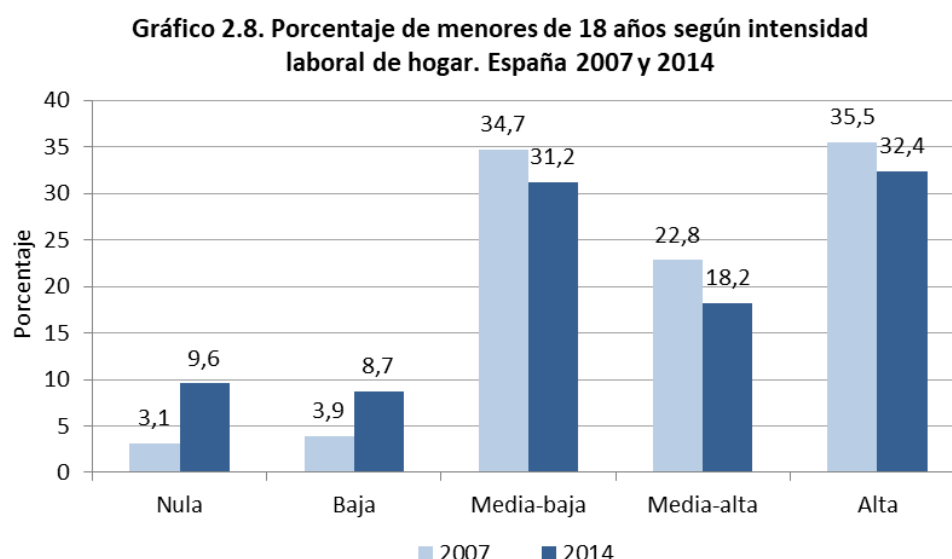
A partir de los resultados de los cálculos para cada hogar se han establecido una serie de categorías que definen los niveles de intensidad laboral de los hogares. En primer lugar, están los hogares con *Nula* intensidad de trabajo en los que las personas en edad de trabajar que conviven no tuvieron ningún tipo de participación en el mercado de trabajo el año anterior. Los que tienen *Baja* intensidad tuvieron alguna aportación pero

²⁸ Definición de Eurostat.

²⁹ Los datos presentados al inicio de este capítulo, como en el capítulo anterior corroboran esta consideración.

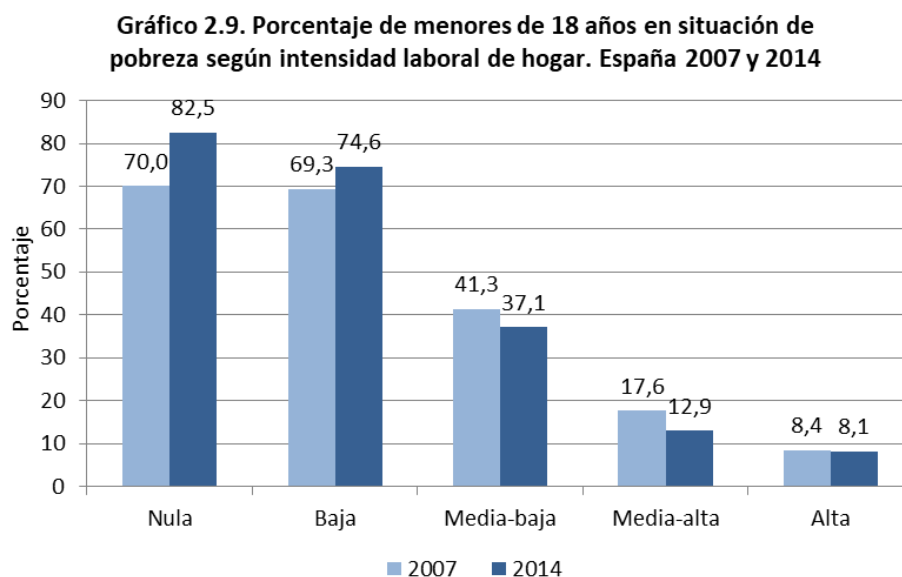
³⁰ Para poder comparar años posteriores, se debe utilizar la nueva metodología, solo disponible desde 2008.

no supera el 25% del tiempo potencial total en que pudieron trabajar el año anterior al de la entrevista. En los hogares de *Media-baja* intensidad trabajaron entre el 25,1% y el 50% del tiempo potencial; en los hogares de *Media-alta* intensidad trabajaron más de la mitad del tiempo hasta el 75%; los hogares con intensidad laboral alta son los que trabajaron más del 75% del tiempo disponible para trabajar. Como se puede observar en el gráfico 2.8, los datos muestran que desde el 2007 al 2014 se han incrementado los hogares con menores en los que hay nula o baja intensidad laboral. Los menores que convivían en hogares en los que había una participación en el mercado laboral superior al 50% (media-alta y alta) se ha reducido aproximadamente 8 puntos porcentuales entre el 2007 y el 2014 (del 58,3% al 50,5% de los menores).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ECV 2007 y 2014.

La limitada participación en el mercado de trabajo puede afectar negativamente a sus remuneraciones y a las prestaciones contributivas que reciben. Como consecuencia de ello, el riesgo de pobreza de las familias con hijos puede tener un riesgo de pobreza más alto. Como se ha observado en el anterior 2.8, a lo largo de la crisis el porcentaje de personas que viven en hogares con una menor intensidad laboral se ha incrementado. En el gráfico 2.9 se observa cómo en las familias con menor intensidad laboral existe una mayor proporción de estar en situación de pobreza.



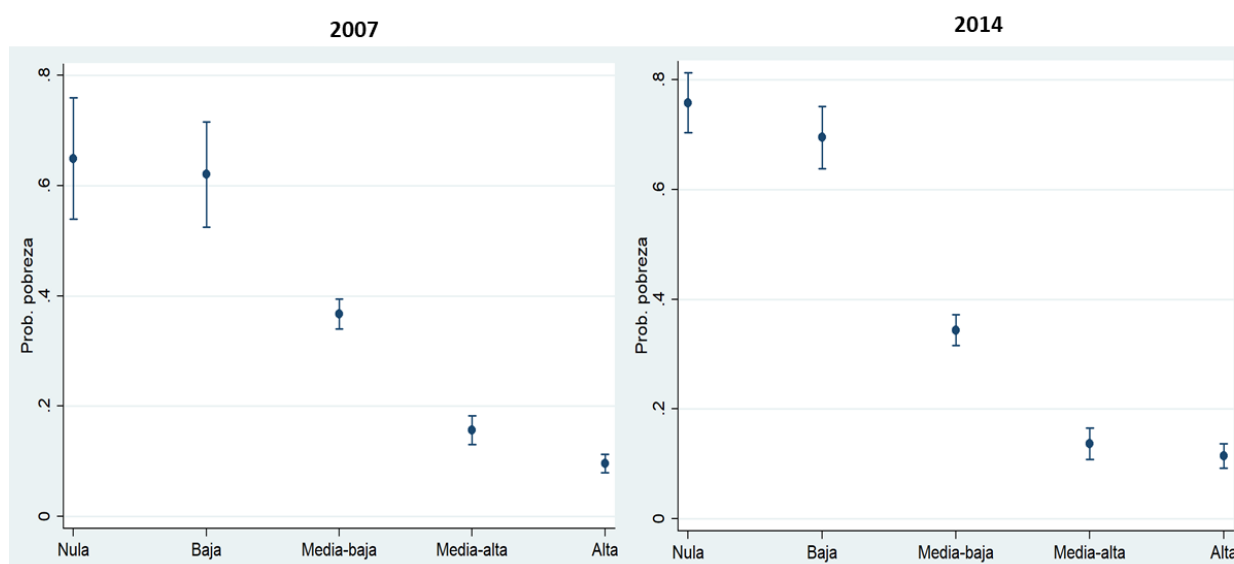
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ECV 2007 y 2014.

El gráfico 2.10 muestra los cambios que se han sucedido entre el 2007 y el 2014 sobre la probabilidad de que los menores estén en riesgo de pobreza según los diferentes niveles de intensidad laboral. La metodología utilizada para la representación gráfica es la de los efectos marginales mediante el paquete estadístico Stata. El efecto marginal expresa el cambio de la variable dependiente provocado por el cambio unitario de la variable independiente seleccionada (en este caso la intensidad laboral del hogar) manteniendo el resto de las variables constantes (para más detalles ver Best y Wolf, 2015; Williams, 2012).

Se puede observar que en ambos periodos los menores en hogares de nula o baja intensidad muestran una mayor probabilidad de estar en riesgo de pobreza que el resto de categorías. Sin embargo, esta distancia es substancialmente mayor en 2014. Es decir, tras la crisis, los perfiles de hogares con menores de 18 años con una intensidad laboral nula o baja tienen mayor probabilidad de estar en situación de riesgo de pobreza que antes del inicio de la crisis. Estos resultados podrían deberse a la peor remuneración de los trabajos temporales o de corta duración, pero especialmente por el menor soporte de las transferencias públicas. Durante el periodo analizado se redujeron el número de parados con prestaciones por desempleo contributivas, debido al aumento de los

parados de larga duración, lo que ha conllevado una reducción de las rentas de los hogares con menor intensidad laboral.³¹

Gráfico 2.10. Efectos marginales de la probabilidad de experimentar pobreza infantil (< 18 años) según la intensidad laboral en el hogar. España 2007 y 2014



Variables de control: Nivel de estudios de los padres; Tipo de familia y Origen.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ECV 2007 y 2014.

Como se ha mostrado anteriormente en este capítulo, durante el periodo analizado de la crisis se produjo un aumento muy significativo en España de los hogares con menores de 18 años donde no había ninguno de los miembros de la familia trabajando (paso del 5,3% en 2007 a 14,1% en 2013). Se trata de un periodo relativamente largo con tasas sostenidas de desempleo elevadas. Una de las consecuencias que ha supuesto este contexto es un incremento del paro de larga duración. Este elemento, sumado a una mayor precarización del mercado laboral (aumento de los contratos temporales y de medias jornadas, reducción de sueldos, etc.), ha supuesto una menor cobertura económica para las familias con hijos. La pérdida de las prestaciones por desempleo contributivas debido al paso del tiempo no ha tenido una respuesta de la misma magnitud por parte del Estado para que estas familias no redujeran aún más su poder adquisitivo, como veremos en los próximos capítulos. Así pues, el incremento de la

³¹ Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) correspondientes al segundo trimestre de 2014, el 36,5% de los parados llevaba más de dos años sin trabajo y no cobraba prestación por desempleo.

probabilidad que las familias con una intensidad laboral baja tengan mayor riesgo de pobreza durante la crisis se debe a la precarización del mercado laboral y al bajo impacto de las políticas públicas de transferencias monetarias hacia los hogares con menor intensidad laboral.

2.5. CÓMO AFECTAN LOS DIFERENTES PERFILES LABORALES DE PADRES Y MADRES EN LA POBREZA INFANTIL

Para completar el análisis sobre la relación entre la situación laboral de los miembros del hogar y la pobreza infantil, falta analizar si existen diferencias en la tasa de pobreza infantil según el perfil laboral de madres y padres. Con este fin, se ha realizado un análisis de regresión logística (comparando también la ECV de 2007 y de 2014). La variable dependiente es estar en situación de riesgo de pobreza infantil.³² Como variables independientes se han incluido: la situación laboral del padre y situación laboral de la madre;³³ el nivel de estudios máximo de los padres;³⁴ si es una familia joven (padre y madre como máximo de 35 años); y nacionalidad.³⁵

Los resultados, presentados en la tabla 2.2, muestran que la mayoría de los factores que ya determinaban en gran medida la probabilidad de que los menores de 18 años estuvieran en situación de pobreza antes de la crisis han incrementado dicho efecto después. Que los padres tengan un nivel educativo inferior a niveles superiores (universitarios o ciclos formativos de grado superior) repercute en los niveles de ingresos familiares, más aún en épocas de crisis y sobre todo cuando el empleo de baja

³² La variable dependiente es dicotómica donde 1=estar por debajo del umbral de pobreza (por debajo del 60% de la mediana de los ingresos equivalentes de cada año analizado) y 0= estar igual o por encima del umbral de pobreza relativa.

³³ Estas dos variables se han estructurado en seis categorías: a) asalariado/a no precario/a; b) asalariado/a precario/a (contrato temporal y/o trabaja menos de 30 horas cuando querría jornada completa); c) por cuenta propia con empleados; d) por cuenta propia sin empleados; e) no trabaja; y f) no hay el padre/madre.

³⁴ Se establece el nivel máximo educativo teniendo en cuenta los progenitores o tutores legales del hogar en tres categorías: a) primaria o inferior; b) secundaria o secundaria post-obligatoria no superior; y c) superior (FP superior/ CF superior/universitarios, etc.).

³⁵ Nacionalidad española, cuando al menos alguno de los padres tiene nacionalidad española; y extranjera, cuando los padres no tienen la nacionalidad española.

cualificación tiende a precarizarse. Entre 2007 y 2014 prácticamente se ha duplicado la razón de probabilidades de estar por debajo del umbral de pobreza para los menores con padres que no tienen educación superior. En los padres con nacionalidad extranjera y, especialmente, en las familias jóvenes el efecto disminuye substancialmente cuando se controla por la situación laboral, probablemente a causa de la mayor precarización del empleo de estos colectivos. No obstante, aun controlando por la situación laboral de madre y padre, los hijos de padres de nacionalidad extranjera tienen el doble de razón de probabilidades de estar en situación de pobreza que aquellos que tienen la nacionalidad española.

Tabla 2.2. Análisis de Regresión Logística. Razón de probabilidades de estar en situación de pobreza infantil (< 18 años) según características parentales. España 2007 y 2014

	2007			2014		
	Coef.	Sig.	E. E.	Coef.	Sig.	E. E.
Nacionalidad padres						
Española (al menos uno) (R)	1			1		
Inmigrantes	3,049	***	0,003	2,232	***	0,003
Nivel educativo máximo de los padres						
Primaria o inferior	3,032	***	0,003	6,434	***	0,004
Secundaria (o postsecundaria no superior)	1,773	***	0,002	2,716	***	0,002
Superior (R)	1			1		
Familia joven						
Padre y/o madre > de 35 años (R)	1			1		
Padre y madre < o = 35 años	0,741	***	0,003	0,775	***	0,003
Situación laboral del padre						
Asalariado no precario (R)	1			1		
Asalariado precario	3,410	***	0,004	3,630	***	0,003
Trabajador cuenta propia con empleados	5,769	***	0,003	5,074	***	0,005
Trabajador cuenta propia sin empleados	5,600	***	0,004	6,904	***	0,004
No trabaja	5,647	***	0,004	10,336	***	0,003
No hay padre	4,265	***	0,004	5,294	***	0,003
Situación laboral de la madre						
Asalariada no precaria (R)	1			1		
Asalariada precaria	2,346	***	0,004	4,738	***	0,004
Trabajadora cuenta propia con empleados	3,508	***	0,007	5,314	***	0,008
Trabajadora cuenta propia sin empleados	3,853	***	0,005	7,268	***	0,005
No trabaja	6,594	***	0,003	11,242	***	0,003
No hay madre	5,131	***	0,009	6,911	***	0,007
(Constante)	0,022	***	0,003	0,011	***	0,004
Naglkerke R square	0,330			0,488		
-2 Log likelihood	5.875.028,6			6.105.706,3		

Nota: (R): Categoría de referencia. Nivel de significación: *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001.

E.E.: Error Estándar

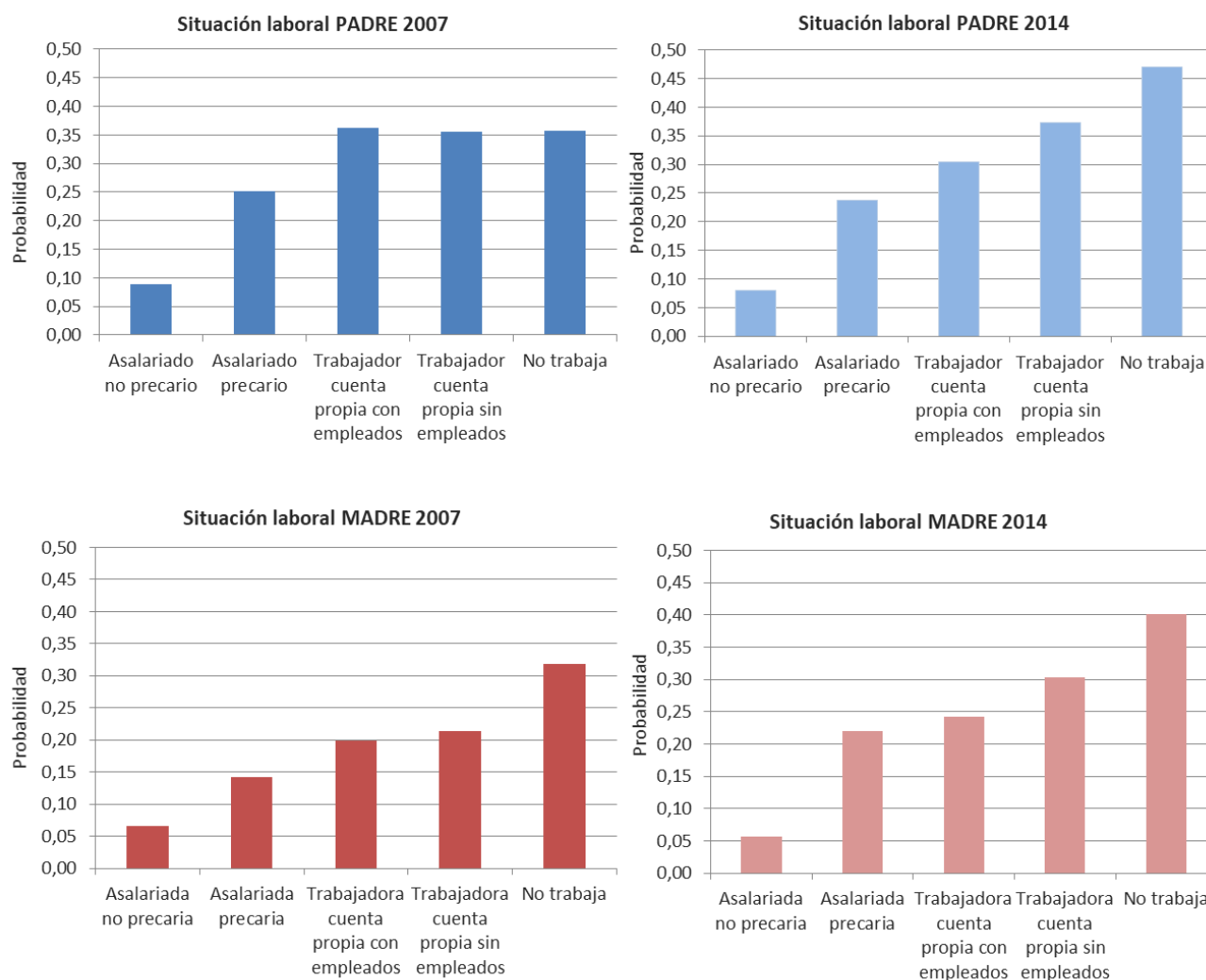
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ECV 2007 y 2014.

En la línea de anteriores investigaciones (Bianchi, 1999; McLanahan y Percheski, 2008), no tener el padre o la madre (monoparentales) supone que los hijos tengan más probabilidad de estar en situación de pobreza que los asalariados no precarios. La principal causa de este efecto es debido a la imposibilidad de tener dos sueldos en el hogar (Sorensen, 1994; Seccombe, 2000). Aunque en 2014 la razón de probabilidades es mayor en aquellos casos en los que no trabajan.

Para observar mejor el efecto de los distintos perfiles laborales sobre la posibilidad de estar bajo el umbral de pobreza, se presentan una serie de gráficos de probabilidades³⁶. A igualdad de condiciones, la probabilidad de estar en situación de pobreza cuando la madre o el padre es asalariado precario (contrato temporal y/o trabaja menos de 30 horas cuando querría jornada completa) en 2014 es casi tres veces superior respecto los asalariados no precarios (gráficos 2.11). Los trabajadores por cuenta propia con trabajadores (lo que entendemos como empresarios/as) tienen una probabilidad mayor (cuatro veces superior) que los asalariados no precarios. La probabilidad aumenta en los casos de trabajadores/as por cuenta propia sin empleados (autónomos) y, obviamente cuando no trabajan. Los resultados muestran que tanto la situación laboral del padre como de la madre determinan en gran medida el riesgo de que sus hijos estén en situación de pobreza.

³⁶ Las probabilidades presentadas en los gráficos 2.11 han sido calculadas en base a los modelos de regresión logística presentados en la Tabla 2.

Gráficos 2.11. Probabilidad de estar en situación de riesgo de pobreza infantil (< 18 años) según situación laboral del padre y de la madre. España, 2007-2014



Nota: resultados a partir de regresión logística, a igualdad de condiciones de las variables situación laboral del otro progenitor, nivel de estudios máximo de los padres, familia joven y nacionalidad

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ECV 2007 y 2014.

A partir del análisis de efectos marginales (gráficos 2.12 y 2.13), se pueden observar diferencias significativas entre la probabilidad de que los menores estén en situación de pobreza según la situación laboral del padre y de la madre, como también según el año analizado. Tanto en año de crisis (2014) como en pre-crisis (2007), que el padre o la madre fueran asalariados no precarios protege de forma diferenciada más que cualquier otra situación laboral a protegerse del riesgo de pobreza. Sin embargo, aunque la razón de probabilidades ha cambiado en los años (se ha visto en la tabla 2.2 con el análisis de regresión), para poder comparar los efectos de la crisis debemos fijarnos en los efectos marginales. En los gráficos 2.12 y 2.13 se observa que la crisis ha tenido un efecto

significativo en los hogares donde el padre y/o la madre no trabajan.³⁷ De hecho, que el padre no esté trabajando tiene una probabilidad mayor en el riesgo de pobreza que en aquellos casos en los que no vive el padre en el hogar (hogares monoparentales). Estos resultados muestran la pérdida de capacidad protectora de los progenitores en situación de paro, debido posiblemente a la reducción o el agotamiento de las prestaciones de paro por larga duración (De la Fuente, 2016).³⁸

Los hijos de los trabajadores por cuenta propia con empleados a cargo tienen mayor riesgo de estar en situación de pobreza que los hijos de trabajadores asalariados. Estos resultados rompen con la idea de que los empresarios no tienen “tantos” problemas económicos como los asalariados. En este sentido podemos observar que ya antes de la crisis tenían más probabilidad de estar en situación de pobreza los hijos de autónomos (con y sin empleados a cargo) que los asalariados no precarios y que se ha incrementado esta diferencia con la crisis. Esto se debe al tejido empresarial español que tiene una proporción mayor de pequeños y medianos empresarios.

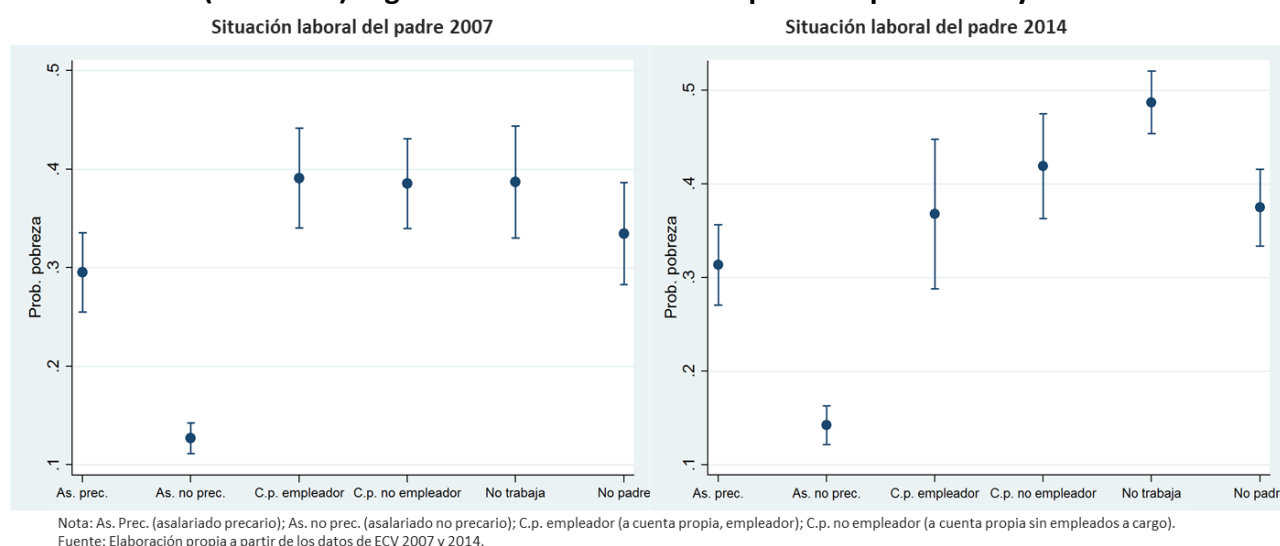
En 2014 también se observa una mayor probabilidad de estar en situación de pobreza de los padres trabajadores por cuenta propia sin empleados a cargo (autónomos) respecto a los asalariados precarios. Este perfil de trabajadores por cuenta propia independientes es más vulnerable debido a que tienen que hacer frente a una serie de situaciones que dificultan el mantener una situación de bienestar económico suficiente para la familia (inconvenientes temporales en el cobro de clientes, irregularidad en los ingresos, menor cobertura de la seguridad social para prestaciones de paro, etc.). Es decir, en 2014 las familias con menores cuyos padres están en situación de precariedad laboral tienen una menor probabilidad de estar en situación de pobreza que los

³⁷ Para observar diferencias significativas entre los dos años, nos debemos fijar en que los intervalos de los efectos marginales no se solapen.

³⁸ En caso de haber agotado la prestación por desempleo y no haber encontrado un nuevo empleo, existe el subsidio por desempleo para aquellas personas que tienen responsabilidades familiares o bien tienen más de 45 años y que carezcan de otras rentas. La cuantía de este subsidio es del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), y es de seis meses prorrogables semestralmente. En 2018 la cuantía de este subsidio está calculada en 430,27 € (datos del Servicio Público de Empleo, Ministerio de Empleo y Seguridad Social). En cualquier caso, se trata de un importe insuficiente para superar el umbral de pobreza.

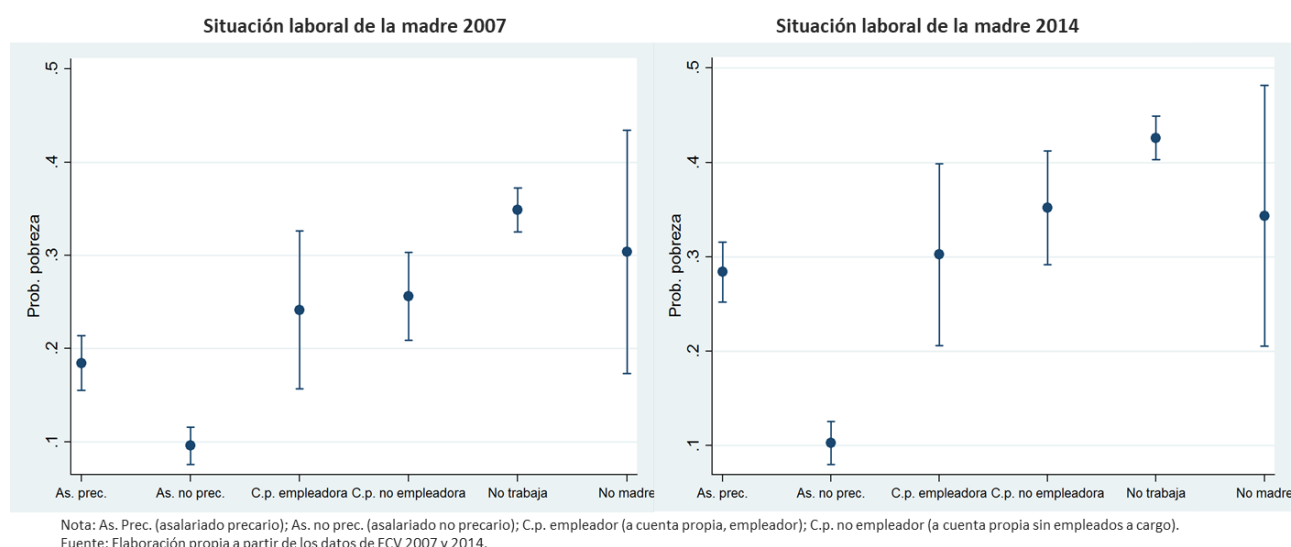
autónomos y empresarios. Sin embargo, no se observan diferencias significativas entre 2007 y 2014 en estos perfiles.

Gráfico 2.12. Efectos marginales de la probabilidad de experimentar pobreza infantil (< 18 años) según la situación laboral del padre. España 2007 y 2014



En el caso de la madre, se observan más diferencias entre 2007 y 2014, a parte del incremento del efecto protector de que la madre esté en situación de asalariada no precaria en relación al resto de categorías. Los menores que tienen la madre en situación de no trabajo (en este caso está más sobrerrepresentado por las inactivas que las paradas) tienen más probabilidades de estar en situación de pobreza que en aquellos casos en los que la madre es asalariada precaria (tanto en 2007 y 2014 las diferencias son significativas). Además, ser asalariada precaria o autónoma (trabajadores por cuenta propia sin empleados a cargo), a parte del hecho de no trabajar, han aumentado la probabilidad de estar por debajo del umbral de pobreza con la crisis (figura 2.13). Por último, las comparativas con los hogares monoparentales sin la madre no son concluyentes debido al reducido número de casos que se encuentran en esta situación.

Gráfico 2.13. Efectos marginales de la probabilidad de experimentar pobreza infantil (< 18 años) según la situación laboral de la madre. España 2007 y 2014



2.6. CONCLUSIONES

Los resultados de este capítulo muestran los efectos de la crisis en el mercado laboral español, caracterizado por el desempleo y la temporalidad. En España, el aumento de la pobreza infantil está causada, en gran medida, por el aumento de hogares con sueldos bajos, la temporalidad y el desempleo. Que el padre o la madre no trabajen está altamente relacionado con una mayor probabilidad en el riesgo de pobreza del hogar. Con la crisis ha aumentado este efecto debido a la prolongación de esta situación ante la dificultad de encontrar empleo y la consecuente disminución de los ingresos familiares. Estos resultados muestran la necesidad de avanzar con las políticas orientadas a proteger a las familias cuyos padres están en situación de paro, especialmente los de larga duración.

Sin embargo, tener trabajo ya no es suficiente. Las condiciones de trabajo son precarias y no solo por la temporalidad. Algunos trabajadores a media jornada desearían poder

trabajar más horas y, así, obtener mayor remuneración.³⁹ De hecho, España encabeza la lista de países europeos con mayor subempleo femenino, es decir que desearían trabajar más horas y están dispuestas a ello. Además, la temporalidad ha disminuido la intensidad laboral de los hogares con hijos, con un impacto directo en el aumento de la pobreza infantil. No aplicar políticas correctoras para frenar la precarización de las condiciones laborales implica una baja tasa de natalidad y un aumento de la tasa de pobreza infantil (Cantó, 2012).

Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia, con o sin empleados, tienen mayor razón de probabilidades de estar en situación de pobreza que los asalariados no precarios y este efecto se ha incrementado después de la crisis, sobre todo en el caso de las mujeres. Estos resultados apuntan a que los mantras mantenidos por diferentes entidades empresariales, medios de comunicación y Administraciones del Estado español durante los primeros años de crisis sobre la necesidad de que los ciudadanos “emprendieran” y crearan sus negocios (como por ejemplo el documento de la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, o la *Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*, publicada en 2013), no han tenido el efecto deseado (Ortega, 2014).

La vinculación de padres y madres con el mercado de trabajo está altamente relacionada con el nivel de bienestar de los hijos. Así, el doble salario en el hogar se ha vuelto imprescindible para evitar la pobreza en hogares con hijos menores. La homogamia (tendencia a emparejarse con hombres o mujeres con un nivel educativo o nivel de ingresos similar) en parejas con un nivel de estudios bajo podría incrementar el riesgo de desempleo para ambos miembros de la familia, lo que empeoraría la situación económica de estos hogares. De hecho, la presencia de hijos menores en el hogar aumenta el riesgo de desempleo y de salida del mercado laboral en el caso de las

³⁹ En diciembre de 2018 se aprobó el Real Decreto (1462/2018, de 21 de diciembre) por el que se ha incrementado el salario mínimo interprofesional un 22%, pasando a 900 euros mensuales en 14 pagas (BOE núm. 312, de 27 de diciembre de 2018). Hasta entonces, España era uno de los países de la UE-15 con un salario mínimo más bajo. Se espera que la subida del salario mínimo, no solo aumente la capacidad adquisitiva de los trabajadores y trabajadoras, y que reduzca la brecha salarial (la mayoría de trabajadores que cobran el salario mínimo son mujeres y jóvenes), sino que ayude a reducir la pobreza infantil. Se tendrá que valorar los efectos de su implantación en el futuro.

mujeres (Härkönen, 2011; Gutierrez-Domenech, 2005). Algunos autores indican que la mejor manera de combatir la pobreza infantil es la formación educativa y la buena cualificación profesional (Gradín y Cantó, 2012). Otros ponen énfasis en las políticas de fomento de empleo, derribando las barreras de participación que muchas veces supone la dificultad de conciliar la vida laboral y la familiar (Vleminckx y Smeeding, 2001).

Ante la precarización del mercado laboral, algunos organismos ya han hecho una serie de propuestas para el caso español, por ejemplo, aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral, mejorar las oportunidades de empleo, así como fomentar los empleos de buena calidad (más estables, reduciendo la dualidad del mercado de trabajo), y mejorar la fiscalidad y las prestaciones sociales (sobre todo a familias con menores o personas dependientes) a fin de mejorar la redistribución de renta (OECD, 2015). Desde la Unión Europea se recomienda aplicar más políticas para convertir contratos temporales en indefinidos, considerando que lo que se ha hecho hasta ahora ha sido insuficiente o va demasiado lento para conseguir los objetivos marcados (Consejo de la Unión Europea, 2018).

Para reducir la tasa de pobreza infantil no solo se debe generar empleo, sino asegurar condiciones laborales decentes a los progenitores, además de invertir en políticas dirigidas a familias e infancia. Pero por ahora ambas condiciones son escasas en España. Quizás esto se deba a las características de los países mediterráneos como España, cuyas políticas sociales enfatizan el papel de la familia como red de apoyo al individuo (Ferrera, 2005; Ferrera, 1995; Esping-Andersen, 1993), por lo que a veces se les denomina Estados de bienestar mediterráneos *familistas*, donde la familia ejerce en momentos de dificultad económica de “colchón familiar” a través de la solidaridad intergeneracional. En el próximo capítulo se analiza precisamente esta característica.

3. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS

3.1. INTRODUCCIÓN ⁴⁰

La duración y la gravedad de la crisis económica iniciada en 2008 en el sur de Europa despiertan interés en entender los mecanismos que amortiguan el impacto del empobrecimiento económico de grandes segmentos de la población en esos países. En un contexto de creciente privación material, los mecanismos institucionales a menudo no han llegado a todos los necesitados, o lo han hecho de manera ineficiente. La cobertura de beneficios a menudo es limitada y deja a personas atrás sin derecho a cualquier forma de ayuda. La información sobre los programas existentes no siempre llega a los más necesitados, o puede que no se tengan en cuenta cuando algunos de los elegibles para la ayuda pueden renunciar a los beneficios para evitar el estigma asociado a esta condición. Por otro lado, la detección de nuevas necesidades, y la implementación de nuevas políticas para abordarlos a menudo son lentas y no alcanza a los grupos más vulnerables a tiempo o con la prontitud que sería necesaria o deseable.

En los últimos años, diversos medios de comunicación en España se han hecho eco de forma repetida de la idea de que los abuelos y sus pensiones están supliendo las limitaciones de las ayudas públicas, y remediando las situaciones de adversidad que sufren los miembros más jóvenes de su familia. La ayuda que las familias ofrecen a sus miembros más vulnerables en estas situaciones puede resultar fundamental, sobre todo cuando la ayuda institucional no llega. En ocasiones se llega a atribuir a esa ayuda familiar

⁴⁰ Una versión anterior de este capítulo ha sido publicada en el número 22 de la revista *Panorama Social* (Marí-Klose y Escapa, 2015).

la desactivación de un potencial “estallido social” que de otra forma hubiera provocado la situación de precariedad en la que se han visto sumidas muchas familias.⁴¹

La situación por la que atravesaron muchas familias durante el período de crisis ha repercutido (y sigue repercutiendo) considerablemente en sus niveles de bienestar. Las tasas de paro se dispararon entre las personas mayores de 15 años del 8,2% en 2007 al 26,1% en 2013, y con ello se multiplicaron las situaciones de pobreza. Cerca de 1,8 millones de hogares tenían todos sus miembros activos en situación de desempleo a finales de 2013.⁴²

Sin embargo, tal como se ha señalado en capítulos anteriores, la crisis no ha golpeado a todos los grupos por igual. Jóvenes y niños han sido los más castigados. El aumento del desempleo ha sido muy intenso entre personas jóvenes, muchas de las cuáles se han visto perjudicadas por la precariedad de sus contratos en las etapas iniciales de incorporación al mercado de trabajo. Entre ellas, no pocas representaban una fuente de ingresos esencial en hogares situados en las primeras etapas del ciclo familiar, que les permitían sufragar los costes en que habían incurrido para emanciparse (especialmente el de su vivienda) y quizás en los que acarreaba la paternidad o maternidad reciente.

El desempleo de los progenitores más jóvenes es responsable de un incremento sustancial de la pobreza infantil. Estas altas tasas de riesgo de pobreza sitúan a España en cotas impropias de un país con su nivel de desarrollo, junto a países como Rumania, Bulgaria y Letonia. Además, los programas de protección social específicos existentes en España tienen escaso efecto sobre la situación económica de las familias con niños. La reducción de la pobreza propiciada por transferencias públicas a hogares con niños es muy limitada (Marí-Klose y Marí-Klose, 2013). A todo ello hay que sumar la aplicación de recortes en prestaciones y servicios de los que eran beneficiarios estos grupos.

⁴¹ Véase por ejemplo “Los abuelos al rescate de la familia” (*The Economy Journal* 15/10/2012), “Los abuelos, cada vez más importantes en la estructura familiar” (Europa Press 25/07/2015), “Los pensionistas se convierten en el pilar de contención de la crisis económica” (Cadena Ser 14/06/2012), o “Los mayores, salvavidas de las familias en crisis” (Hoy.es 17/03/2014).

⁴² En el cuarto trimestre de 2018 esta cifra se sitúa cerca de un millón, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística.

La prolongación de la crisis económica ha multiplicado el interés por conocer los mecanismos que amortiguan las consecuencias de las situaciones de privación provocadas por el desempleo y el empobrecimiento de los hogares. Ante las deficiencias de la protección pública se espera que en un régimen de bienestar como el de España, etiquetado de “familista”, sea la institución familiar la que juegue un papel central en la protección de sus miembros más vulnerables. En este sistema de bienestar, los problemas individuales de los integrantes de la red familiar (como el desempleo, la falta de recursos económicos o de vivienda, la enfermedad) se tienden a definir como “asuntos familiares” que requieren la movilización de recursos colectivos disponibles tanto simbólicos como económicos y organizativos.

En el presente capítulo se analiza la naturaleza y magnitud de las ayudas que reciben los hijos de sus padres en España desde una perspectiva comparada. Aunque el principal interés se centra en la solidaridad descendente (de padres a hijos/as adultos), también se incluye información de las transferencias que se llevan a cabo en sentido contrario (de hijos a padres). Se trata de observar si la crisis ha activado estrategias de solidaridad intergeneracional, cuál es la naturaleza y dimensión de esas ayudas, y analizar cuáles son los principales perfiles de los padres que ayudan y de los hijos que reciben esas ayudas. Identificar las características y magnitud de esos recursos entre generaciones permite calibrar la “fortaleza” del modelo familista de bienestar en un contexto de crisis económica. El capítulo presenta, en primer lugar, una breve introducción a las bases que definen el modelo familista del Sur de Europa para, a continuación, contrastarlo con datos comparativos acerca de la evolución de las transferencias inter-vivos, el cuidado a nietos y la coresidencia en distintos países europeos, para finalmente centrarnos en el caso español, analizando el impacto de esta solidaridad intergeneracional en la reducción de la pobreza infantil.

3.2. EXPECTATIVAS DE SOLIDARIDAD EN UN SISTEMA FAMILISTA

Durante mucho tiempo, la Europa mediterránea ha sido identificada como una zona donde la familia y los lazos familiares son fuertes en comparación con los sistemas

familiares de otras partes de Europa. Tales diferencias tienen profundas raíces históricas, que según algunos planteamientos se remontan a la Edad Media (Reher, 1998). A pesar de las variaciones locales, los itinerarios de vida de los europeos del Sur han seguido pautas diferenciadas durante su ciclo de vida, como la emancipación tardía del hogar de los padres, la frecuente residencia conjunta con los padres después del matrimonio (llegando a hacerse cargo de los padres en edades avanzadas), o la proximidad espacial entre la casa de los padres y la de sus descendientes. Todo ello ha reforzado los vínculos familiares y ha sostenido micro-solidaridades intergeneracionales.

A lo largo de su infancia y transición a la vida adulta, los jóvenes mediterráneos han recibido apoyo y protección de sus padres hasta que se iban de su casa. Muchos jóvenes encuentran en su hogar familiar no solo alojamiento y apoyo para garantizar su bienestar, sino también cooperación de sus padres para planificar y ayudar a lo largo de la juventud con el fin de facilitar la entrada a la etapa adulta. Esta forma de apoyo para la "promoción" de los niños y niñas comienza muy temprano, a través de inversiones educativas mediante las cuales las familias tienen como objetivo colocar a los jóvenes en una buena posición para reproducir o mejorar su estatus de origen (Pitrou, 1978). Más tarde, puede prolongarse hasta la vejez, como adultos jóvenes de las familias de clase media y acomodadas reciben apoyo financiero para mejorar sus carreras académicas con costosas credenciales de posgrado que les permiten alcanzar una posición óptima para postularse en mejores trabajos.

Más allá de las inversiones educativas, muchas familias participan activamente en los procesos de búsqueda de empleo para ayudar a sus hijos en la transición de la escuela al mercado laboral. En todos los países, pero especialmente en el sur de Europa, las familias usan sus redes de parentesco y conocidos para encontrar trabajos para sus jóvenes. En los países mediterráneos, debido a la alta prevalencia de pequeñas empresas y del autoempleo, muchos jóvenes se integran en pequeñas empresas familiares o reciben ayuda de familiares (con préstamos o avales financieros) para establecer pequeñas empresas. Al hacerlo, les están ayudando con las enormes dificultades derivadas del mal funcionamiento del mercado laboral, compensando

también la falta de otras políticas de promoción de empleo (como las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes) que sí que existen en otros países. Los hijos emancipados también cuentan con sus padres en otros momentos, recibiendo apoyo cuando realizan otras inversiones costosas (por ejemplo, comprar una casa), o asistiendo al cuidado de los nietos (Iglesias De Ussel, Marí-Klose, Marí-Klose y Blasco, 2009; Jurado, 2001; Tobío, 1999; Reher, 1998).

A cambio, cuando los padres afrontan la vejez, se espera que los hijos ayuden. En las sociedades mediterráneas es habitual que hijos adultos supervisen la salud de sus padres, les hagan visitas regulares y les acompañen al médico en sus visitas rutinarias. Cuando las dificultades para preservar la autonomía personal aumentan, muchos ancianos pasan a vivir con sus hijos. La solidaridad intergeneracional es una norma social compartida por la sociedad en su conjunto, interiorizada a muy temprana edad, y que rara vez se descompone (Reher, 1998).

El familismo ha sido avalado por la doctrina social de la Iglesia católica, que no sólo tiene una importante influencia cultural, sino que también ha desempeñado un papel destacado en el campo de la política social en Italia, España y Portugal.⁴³ La relevancia social de tales orientaciones y prácticas no tiene parangón en el norte de Europa, donde los lazos familiares tienden a ser mucho más débiles, en consonancia con las orientaciones más individualistas de la ética protestante (Greeley, 1989). La doctrina de la iglesia tradicionalmente ha puesto mucho énfasis en la importancia del matrimonio, y los lazos y las responsabilidades familiares para el bienestar de los individuos y la cohesión del orden social. Su influencia fue la principal responsable de las demoras en las reformas legales emprendidas en otros países varias décadas antes, como el reconocimiento del matrimonio civil, los derechos de los hijos fuera del matrimonio, el divorcio o el aborto. Las tradiciones religiosas también favorecieron particulares modelos de género en la provisión de cuidados, donde las mujeres asumen la plena responsabilidad en el ámbito doméstico.

⁴³ La Iglesia Ortodoxa Griega desempeñó un papel funcionalmente equivalente.

Los estudios comparativos sobre estados de bienestar respaldan que el sistema de provisión social de los países del sur de Europa está basado en la familia (Callegaro y Passini, 2008; Reher, 1998). La centralidad de los vínculos familiares y las normas y expectativas familistas permite a los gobiernos confiar en la familia para satisfacer las necesidades de cuidado de sus miembros, y para garantizar su seguridad económica básica, manteniendo así la demanda política de asistencia pública relativamente baja y, por lo tanto, legitimando la inacción política y el escaso desarrollo de los sistemas de protección social públicos (Saraceno, 1994). Las expectativas solidarias y el recurso de la comunidad dentro del hogar también desactivaron demandas para la segmentación de los mercados de trabajo, donde las mujeres y los jóvenes tendían tradicionalmente a operar como "forasteros" ocupando trabajos menos deseables que los hombres responsables de "ganar el pan" (*male breadwinner*), ya fuera en la economía informal, o bajo arreglos contractuales a corto plazo (Karamessini, 2008; Andreotti et al., 2001).⁴⁴

Como resultado de todas estas prácticas, creencias y arreglos institucionales, el bienestar en los países del sur europeo se han configurado tradicionalmente de manera diferente a otros regímenes. Los Estados del Bienestar del Mediterráneo en general se han caracterizado por niveles relativamente bajos de gasto social, apoyo estatal débil para las familias y, en general, éxito limitado para aliviar la pobreza y la superación de las disparidades sociales y económicas. El mantenimiento de los ingresos está esencialmente relacionado con el trabajo, tanto en el estado ocupacional como en las contribuciones anteriores. Esto ha contribuido a la polarización entre beneficiarios bien protegidos y un gran grupo de trabajadores y ciudadanos desprotegidos (Moreno, 2006; Ferrera, 1996). Algunas categorías de empleados (trabajadores de cuello blanco, trabajadores manuales básicos en medianas y grandes empresas con contratos permanentes o empleados públicos) reciben beneficios relativamente generosos para los riesgos sociales a corto plazo (maternidad, períodos de desempleo temporal, etc.), y unas pensiones relativamente generosas relacionadas con los ingresos, mientras que un

⁴⁴ Tal como se ha explicado en el capítulo dos, el mercado laboral divide entre *insiders* y *outsides* (mercado dual), generando una fuente de desigualdad económica y de bienestar.

gran segmento de ciudadanos sigue siendo vulnerable en relación con esos mismos riesgos.

Diversos autores han apuntado que las familias mediterráneas desempeñan un papel determinante en situaciones de crisis económica, socorriendo a sus miembros más vulnerables (Bison y Esping-Andersen, 2000). Sin embargo, algunas de las características distintivas del modelo mediterráneo han cambiado, impulsadas por transformaciones rápidas de la familia (a nivel de instituciones, creencias y prácticas) que tradicionalmente sostenían el modelo de bienestar. La aparición de nuevos estilos de vida y riesgos incorporados en las cohortes más jóvenes, así como el desarrollo de innovaciones y respuestas políticas han sido cruciales en este cambio, hechos que han aumentado la variabilidad interna en el Régimen de bienestar mediterráneo. España es probablemente el país del sur de Europa donde la transformación de las instituciones y las prácticas familiares han ido más allá (Moreno y Marí-Klose, 2013).

En los nuevos escenarios, antiguas estrategias de solidaridad que dependían del apoyo intergeneracional han demostrado una capacidad limitada para abordar las nuevas necesidades de atención. En primer lugar, los abuelos/as disponibles para asumir roles de cuidado están disminuyendo, ya que son más propensos a permanecer dentro del mercado laboral y, por lo tanto, tienen menos maniobrabilidad para llevar a cabo tareas no remuneradas para sus hijos y nietos. En segundo lugar, los arreglos tradicionales dejan las necesidades y expectativas de la familia incumplidas. El ejemplo más obvio es la creciente brecha entre fertilidad real y deseada. En promedio, mujeres alrededor de los treinta en España, Italia o Grecia han dado a luz la mitad de hijos que idealmente les hubiera gustado tener (Marí-Klose y Marí-Klose, 2006). Tercero, cada vez hay más evidencias que demuestran que los nuevos "déficits de atención" en los hogares del sur de Europa se están solventando con nuevas estrategias de mercantilización del trabajo de cuidado, aunque todavía dentro de los límites del hogar. En este sentido, la atención a menudo se ha trasladado del ámbito tradicional del apoyo familiar no remunerado, a una área gris de trabajo mal remunerado realizado principalmente por trabajadoras inmigrantes (Moreno y Bruquetas, 2011).

3.3. CRISIS Y SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL: EL CASO DE ESPAÑA

La crisis económica ha revelado las fortalezas y debilidades de los regímenes de bienestar. Para enviar un mensaje claro a los "mercados", y para reducir la presión sobre las deudas soberanas, los gobiernos del sur de Europa fueron presionados para introducir recortes en los esquemas de protección social. Estas "medidas de austeridad" no fueron inocuas. Algunas de ellas golpean severamente la capacidad de los programas públicos para proporcionar apoyo en un contexto de crecientes necesidades sociales. Diversas investigaciones han informado de las consecuencias de la crisis y los recortes de bienestar en el sur de Europa en una amplia gama de indicadores de exclusión económica, salud y bienestar (Karanikolos et al., 2013; Busch, Hermann, Hinrichs y Schulten, 2013). Aquí, nos centraremos brevemente en qué ha ocurrido en España.

El deterioro de la situación económica durante el período 2008-2014 tuvo un impacto significativo en el nivel de vida de muchos hogares españoles. Durante este período, España experimentó una gran disminución en el PIB per cápita. Las tasas de crecimiento españolas comenzaron a disminuir en 2008 y alcanzó cifras negativas en 2009. Después de una recuperación breve (pero débil) a finales de 2010 y 2011, las tasas de crecimiento volvieron a valores negativos en el segundo semestre de 2011, y solo volvió a ser positivo a principios de 2014. Como resultado, las tasas de desempleo se dispararon, particularmente entre los trabajadores más jóvenes. El número de jóvenes menores de 25 años ocupados (generalmente bajo contratos de duración determinada) disminuyó aproximadamente un 60%. Mientras tanto, los trabajadores de mayor edad mantuvieron en gran medida sus niveles de empleo. En este contexto, las tasas de pobreza aumentaron, pero no en todos los ámbitos. Tal como se ha observado en capítulos anteriores, la crisis ha golpeado particularmente a jóvenes y niños.

El desempleo entre los padres/madres más jóvenes es responsable de un aumento sustancial de la pobreza infantil, que en España pasó del 26,2% en 2007 al 31% en 2014 (ver capítulo uno). Los programas existentes de protección social para infancia han demostrado tener poco efecto sobre los niveles de pobreza. Los jóvenes y los niños

también se vieron afectados por los recortes sociales. De 2009 a 2013 el gasto dedicado a infancia y familias disminuyó del 1,71% al 1,46% del PIB, después de años de crecimiento lento pero continuo (datos de OCDE).⁴⁵ En vista de las presiones presupuestarias, el gobierno español optó por poner los esfuerzos en salvar el núcleo de la asistencia social, sometiendo las políticas recientemente creadas para las necesidades de las familias, jóvenes y niños a grandes recortes. En 2011, el gobierno central (Partido Socialista) eliminó una prestación por nacimiento (2.500 euros para familias de recién nacidos o recién adoptados, el conocido como *cheque-bebé*) creada solo dos años antes, y prestaciones restringidas a los jóvenes que se emancipaban del hogar de los padres. A partir de 2012, la principal estrategia del nuevo gobierno conservador (Partido Popular) para ajustar el presupuesto era controlar económicamente los gastos de las Comunidades Autónomas, comprometiendo así su capacidad de gasto en varias áreas de la política de bienestar social de la que son responsables. Ante la presión presupuestaria, las Comunidades Autónomas introdujeron recortes severos en las políticas familiares, como recursos destinados a escuelas infantiles para menores de tres años y asignaciones familiares para hogares con niños.⁴⁶ Por otro lado, los recortes aplicados en otras prestaciones (como las prestaciones por desempleo o los programas de rentas mínimas) pueden haber incidido sobre la situación de muchos hogares con niños.

Tanto las condiciones económicas como las medidas de austeridad afectaron profundamente comportamientos en las relaciones intergeneracionales en el país. Los jóvenes estaban en la etapa central de los cambios y en la discusión pública sobre las consecuencias de la crisis. La crisis económica tuvo consecuencias inmediatas sobre las tasas de emancipación de los jóvenes, de formar nuevas familias y de tener hijos. A partir de 2010, la tendencia al alza en la proporción de jóvenes menores de 35 años que vivían

⁴⁵ En el capítulo cuatro se analizará más concretamente el gasto en familias e infancia en España desde una perspectiva comparada.

⁴⁶ Como señalan Cantó y Ayala (2014) en el ejercicio de 2009, es el caso por ejemplo de la prestación por nacimiento en Comunidades como Asturias, Extremadura, Madrid o Navarra a las que posteriormente se sumaron el resto de Comunidades. Según un estudio realizado para Unicef del Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET) (2015), en el periodo 2007-2013 la inversión por niño se reduce tanto en la Administración General del Estado (un 6,2%) como en las Comunidades Autónomas (un 14,8% de promedio) siendo el País Vasco la Comunidad que menos redujo recursos (un 1,3%) y la Rioja la que más (un 35%).

de manera independiente (que se inició hacía más de una década) se detuvo y disminuyó en los años siguientes. Un número creciente de jóvenes se enfrentaban a cada vez mayores dificultades para acceder a un hogar independiente. Las tasas de matrimonio disminuyeron drásticamente, especialmente en las provincias donde la crisis de empleo golpeaba con más fuerza. Las tasas de fertilidad también disminuyeron, especialmente en estas áreas afectadas por la crisis (Castro-Martin, Martín-García, Abellán, Pujol y Puga, 2015).

Por el contrario, las tasas de pobreza entre las personas mayores de 65 años disminuyeron. Los ancianos han permanecido protegidos de los efectos adversos de la crisis económica. Los gobiernos optaron por garantizar su nivel de ingresos a través de políticas de pensiones en un contexto en el que otros grupos sociales estaban sufriendo el desempleo y los recortes salariales y, en consecuencia, un mayor riesgo de empobrecimiento. En el caso de las pensiones, se han propuesto ajustes, pero para el futuro. Después de quince años de expansión económica ininterrumpida antes de la crisis, los derechos relacionados con las ganancias para nuevos los jubilados mejoraron notablemente. Como resultado, grandes segmentos de nuevas cohortes de pensionistas recibieron beneficios relativamente generosos, y se mantuvieron bien protegidos contra la pobreza frente a la crisis.

Según diversos estudios, los regímenes de bienestar mediterráneo tienden a activar la solidaridad familiar en tiempos de crisis. Centrándose en las recesiones económicas ocurrido en los años ochenta y noventa, argumentan que las familias mediterráneas desempeñan un papel clave para amortiguar el impacto de las crisis económicas, ayudando a sus miembros más vulnerables (Bison y Esping-Andersen, 2000). En este sentido, Iglesias de Ussel se refiere a la familia como el verdadero Ministerio de Asuntos Sociales en España (1998: 62). Este discurso ha sido repetido en los medios. La idea generalizada es que, en situaciones de crisis, los abuelos están ofreciendo ayuda a hijos y nietos que están experimentando dificultades, convirtiéndose en un sostén clave para economías familiares en crisis.

Existe un amplio consenso en considerar que la familia se mantiene y fortalece durante los períodos de crisis económica. Según los resultados de los primeros estudios que han abordado el impacto de la presente crisis (Martínez Virto, 2014; Mota y Fantova, 2014; Laparra y Pérez, 2011; Meil, 2011; Cantó, 2010), la solidaridad familiar parece consolidarse como un capital social fundamental para el bienestar de las personas. Incluso se considera que la crisis económica ha podido frenar procesos de individualización que favorecían una mayor utilización de los recursos disponibles en el mercado o el Estado (Meil, 2011). Esta protección familiar no solo resulta imprescindible como “colchón” ante las situaciones de dificultad, sino que su cobertura alcanza una “multiprotección” que incluye elementos como el apoyo económico, residencial o la ayuda de cuidados, el apoyo emocional, entre otros. Sin embargo, a pesar de este innegable papel, estudios como Laparra y Pérez (2012), Martínez Virto (2014) y Mota y Fantova (2014) constatan que, tras varios años de crisis económica, el recurso tradicional de la solidaridad familiar como soporte básico para enfrentar los problemas sociales empieza a mostrar ciertos síntomas de sobrecarga y agotamiento.

La Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa (EINSFF) es uno de las pocas encuestas que ofrecen datos sobre las condiciones de vida de las personas en España y el impacto de la crisis. La encuesta, que sobrerrepresenta a hogares con indicios de exclusión social, incluye preguntas sobre las formas en que los hogares hacen frente a las situaciones de dificultad. Según datos de 2013, la mayoría de los encuestados se identifica con estrategias individualistas, es decir, las resuelven dentro del propio hogar a través fundamentalmente de la racionalización del gasto y el consumo. Por ejemplo, un 61,4% reduce el gasto en calzado y vestido y un 59% en ocio. La estrategia familista es bastante menos frecuente: un 20% de los hogares han tenido que pedir ayuda económica a familiares o amigos, un 4,1% reconoce que debido a la crisis no ha podido independizarse y un 2,2% ha tenido que regresar a casa de sus padres. El estudio también indica que seis de cada diez personas que han tenido que recurrir a las dos últimas estrategias son menores de 44 años (Martínez Virto, 2014).⁴⁷

⁴⁷ Además, tener o no tener ayuda en caso de necesidad puede tener importantes implicaciones en las respuestas de los hogares ante situaciones de dificultad. Según datos del mismo estudio, el recorte en

Otro aspecto que revela la misma fuente es que la ayuda suele tener un carácter recíproco. La mayoría de los hogares en España son a la vez donantes y receptores de ayuda, una pauta que se ha mantenido e incluso acentuado con la crisis: en 2007 el 43,3% de hogares era a la vez donante y receptor de ayuda, en 2013 un 52,6% (Martínez Virto, 2014). Sin embargo, desconocemos qué repercusión tiene ese intercambio en términos generacionales. Los datos de la encuesta sobre *Solidaridad Intergeneracional y Estado de Bienestar* del CSIC del 2014 permiten identificar algunas pautas de ayuda mutua entre generaciones. Así por ejemplo, el 11,7% de las personas que tienen hijos menores de 18 años afirma recibir ayuda de los abuelos de sus hijos para hacer pequeñas reparaciones en casa, frente a un 16,8% que les ha prestado esa ayuda en los últimos 12 meses. El 12,5% recibe ayuda para hacer la compra o la comida, y el 14% les presta esa ayuda. Para el cuidado de niños o dependientes, el 17,5% reconoce recibir ayuda de los abuelos, mientras el 15,7% afirma que ayuda a los abuelos a cuidar ancianos o dependientes. La encuesta también incluye preguntas acerca de las transferencias económicas entre hogares. Un 14,8% de los encuestados con hijos menores de 18 años reconoce haber recibido dinero prestado o donado en los últimos cinco años de los abuelos de sus hijos, y un 7,9% afirma habérselo prestado o donado a los abuelos de sus hijos. Los resultados indican que muchas ayudas entre generaciones tienen doble recorrido, se prestan y se reciben en función de las necesidades y la disponibilidad de recursos.

3.4. SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

La naturaleza de las ayudas entre generaciones suele ser diversa y multidimensional (Bengston, 1993). Este capítulo se centra en el análisis de tres formas de solidaridad que pueden salvaguardar de situaciones de vulnerabilidad a familias jóvenes: el cuidado de

alimentación es una estrategia central en aquellos hogares que no reciben ayuda en caso de necesidad, una estrategia que se ha incrementado con la crisis. En 2007 el porcentaje de hogares que recortaban gasto en alimentación y no tenían ayuda era del 23,4%, y en 2013 es del 61%. Entre aquellos que sí la tienen también aumenta de forma considerable pero algo menos (del 18,7% al 43,7%) (Martínez Virto, 2014).

nietos, las transferencias monetarias entre hogares, y la coresidencia intergeneracional. La investigación sociológica ha contribuido a poner de relieve la importancia de estas formas de solidaridad. En primer lugar, el cuidado de los nietos puede contribuir decisivamente en el bienestar de las familias jóvenes, como se observa claramente en contextos donde la falta de instalaciones públicas, o el alto coste de los servicios formales de cuidado, desincentivan la participación de las mujeres en el mercado laboral (García-Morán y Kuehn, 2012). En segundo lugar, las ayudas monetarias de miembros mayores de la familia a los jóvenes pueden llegar a ser un recurso fundamental para sacar a éstos de situaciones de apuro y favorecer su promoción personal en distintas etapas del ciclo de vida. En tercer lugar, la prolongación de la residencia (o el retorno al hogar de los progenitores) supone un ahorro importante en etapas vitales donde el coste de la autonomía residencial podría restar recursos económicos de otras inversiones, por ejemplo, educativas. Así, el tiempo dedicado al cuidado de los nietos, las transferencias inter-vivos, y las estrategias de coresidencia son mecanismos que permiten a los jóvenes asumir riesgos en su transición a la vida adulta, ya que se sienten protegidos por una última red de protección familiar (Kohli, 1999). Sin embargo, falta ver si estas dimensiones de solidaridad son más frecuentes e intensas en países considerados familistas como el nuestro, y si la crisis ha reforzado estas estrategias para garantizar el bienestar de las generaciones más jóvenes.

Para analizar las tres formas de solidaridad se utilizan los datos de la encuesta SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe). Se trata de una encuesta internacional y longitudinal realizada cada dos años a 120.000 individuos mayores de 50 años en más de veinte países.⁴⁸ Para captar los efectos de la crisis iniciada en 2008, se han comparado los datos de 2006 y 2013 (correspondientes a la segunda y quinta oleada, respectivamente). En una primera aproximación a los datos se observa que comparativamente a otros países del entorno europeo, los considerados países familistas no constituyen una peculiaridad en cuanto a ciertas actitudes y comportamientos. Diversas investigaciones muestran la vigencia del papel de los abuelos como cuidadores de sus nietos en países como el Reino Unido y Estados Unidos

⁴⁸ Para más información sobre la encuesta se puede consultar <http://www.share-project.org/>.

(Grundy, 2007) o Rusia (Gessat-Anstett, 2001). En este sentido, España no destaca por ser uno de los países donde esta práctica esté más extendida (Tobío, Agulló, Gómez y Martín, 2010; Meil, 2011). Más bien lo contrario.

Según la encuesta SHARE de 2013, España es el país europeo analizado donde una menor proporción de personas de 50 o más años afirman haber cuidado de sus nietos: un 36,8%, frente a máximos en Dinamarca con un 55,9%, Suecia 53,7% y Holanda 52,9%. Aunque con valores ligeramente diferentes, los resultados de la misma encuesta realizada en 2006 evidencian que el porcentaje en España era ya de los más bajos de Europa con un 30,6% (frente a los más elevados en Holanda con un 49,4% o Dinamarca 48,6%). Los datos indican que, en términos generales, en todos los países durante el período analizado ha aumentado el porcentaje de personas de 50 y más años que dedican tiempo al cuidado de sus nietos, a excepción de Italia que se mantiene en torno a un 40% (tabla 3.1).

Tabla 3.1. Porcentaje de abuelos/as que cuidan a sus nietos/as según frecuencia de cuidado. Países UE, 2006 y 2013

		2006	2013			2006	2013
Alemania	Más o menos cada día	6,0	6,3	Grecia	Más o menos cada día	17,0	
	Más o menos todas las semanas	14,3	15,9		Más o menos todas las semanas	10,9	
	Más o menos todos los meses	6,6	9,6		Más o menos todos los meses	5,5	
	Con menos frecuencia	10,9	9,9		Con menos frecuencia	6,2	
	No los ha cuidado	62,2	58,3		No los ha cuidado	60,4	
Austria	Más o menos cada día	8,1	7,4	Irlanda*	Más o menos cada día	6,8	
	Más o menos todas las semanas	12,1	20,3		Más o menos todas las semanas	11,7	
	Más o menos todos los meses	7,5	7,6		Más o menos todos los meses	4,8	
	Con menos frecuencia	8,1	6,6		Con menos frecuencia	7,9	
	No los ha cuidado	64,3	58,1		No los ha cuidado	68,8	
Bélgica	Más o menos cada día	7,6	8,4	Italia	Más o menos cada día	18,6	19,4
	Más o menos todas las semanas	21,3	24,5		Más o menos todas las semanas	12,5	13,9
	Más o menos todos los meses	8,3	9,3		Más o menos todos los meses	3,6	3,6
	Con menos frecuencia	11,6	10,8		Con menos frecuencia	5,8	3,1
	No los ha cuidado	51,2	47		No los ha cuidado	59,6	59,9
República Checa	Más o menos cada día	6,0	9,5	Luxemburgo	Más o menos cada día		11,0
	Más o menos todas las semanas	12,8	19,3		Más o menos todas las semanas		19,8
	Más o menos todos los meses	11,5	10,5		Más o menos todos los meses		9,5
	Con menos frecuencia	11,0	6,9		Con menos frecuencia		10
	No los ha cuidado	58,7	53,8		No los ha cuidado		49,8
Dinamarca	Más o menos cada día	1,5	0,9	Países Bajos	Más o menos cada día	1,4	2,5
	Más o menos todas las semanas	11,2	14,6		Más o menos todas las semanas	23,5	24,6
	Más o menos todos los meses	17,7	22,3		Más o menos todos los meses	10,3	11,7
	Con menos frecuencia	18,2	18,1		Con menos frecuencia	14,2	14,1
	No los ha cuidado	51,4	44,1		No los ha cuidado	50,5	47
Eslovenia	Más o menos cada día		14,1	Polonia	Más o menos cada día		22,2
	Más o menos todas las semanas		14,2		Más o menos todas las semanas	10,7	
	Más o menos todos los meses		8		Más o menos todos los meses	6,5	
	Con menos frecuencia		6,7		Con menos frecuencia	6,1	
	No los ha cuidado		56,9		No los ha cuidado		54,5
España	Más o menos cada día	12,0	14,1	Suecia	Más o menos cada día	1,4	1,0
	Más o menos todas las semanas	8,5	11,6		Más o menos todas las semanas	12	14,3
	Más o menos todos los meses	3,0	6,5		Más o menos todos los meses	14,4	17,2
	Con menos frecuencia	7,1	4,6		Con menos frecuencia	18,8	21,2
	No los ha cuidado	69,4	63,2		No los ha cuidado	53,4	46,3
Estonia	Más o menos cada día		6,5	Suiza	Más o menos cada día	2,8	3,3
	Más o menos todas las semanas		10,1		Más o menos todas las semanas	21,9	23,3
	Más o menos todos los meses		9,7		Más o menos todos los meses	8,1	13,5
	Con menos frecuencia		12,6		Con menos frecuencia	11,7	8,4
	No los ha cuidado		61,1		No los ha cuidado	55,5	51,4
Francia	Más o menos cada día	5,4	5,9				
	Más o menos todas las semanas	13,2	16,2				
	Más o menos todos los meses	7,6	10,9				
	Con menos frecuencia	17,3	18,7				
	No los ha cuidado	56,5	48,4				

*Los datos de Irlanda son sin aplicar la ponderación, ya que la encuesta carece de los pesos correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos SHARE (olas 2 y 5).

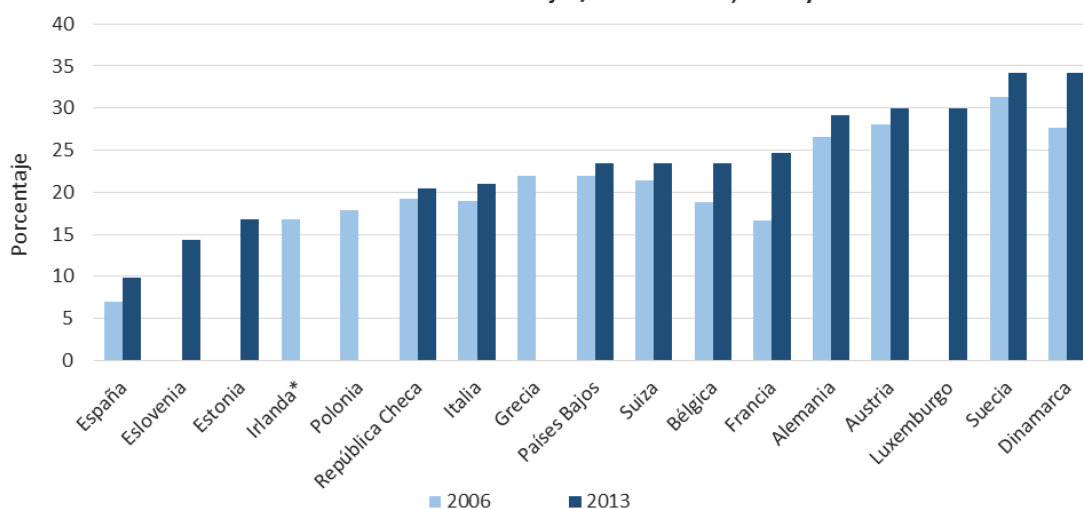
Aunque el porcentaje de abuelos que dedican tiempo al cuidado de sus nietos en España es de los más bajos de Europa, no lo es en cuanto a la intensidad del tiempo que dedican.

Un 14% de abuelos que cuidan en España lo hacen más o menos cada día. En Italia lo hace un 19,4%. En cambio en los países donde la proporción de abuelos que ayudan al cuidado de sus nietos es más elevado, los que cuidan cada día se mueven en un porcentaje de entre el 1% de Dinamarca y el 2,5% de Holanda. Un aspecto característico de nuestro país es que, cuando los padres ayudan a sus descendientes, tienden a hacerlo con más intensidad que en los países nórdicos, pero con menor frecuencia que en otros países mediterráneos (Albertini, Kohli y Vogel, 2007; Hank y Buber, 2007).

En cuanto a las ayudas financieras a hogares más jóvenes encontramos un patrón similar al del cuidado de nietos. Según datos de SHARE 2006, las ayudas financieras a los hijos van desde un mínimo del 7% en España hasta el máximo del 31,3% en Suecia. Las encuestas de 2006 y 2013 no incluyen información sobre la cantidad de dinero transferido entre hogares. Sin embargo la oleada de 2004 incluye esa información, y según los análisis publicados por Albertini, Kohli y Vogel (2007) en Italia y España la cantidad media por donante es de las más altas. Al igual que pasa con el cuidado, las ayudas económicas a descendientes son menos frecuentes pero más intensas. Durante el período de crisis, tal como se puede apreciar en el gráfico 3.1, se ha producido un aumento generalizado de las transferencias económicas a generaciones más jóvenes. En el caso de España, en 2013 un 10% de padres ayudaban económicamente a alguno de sus hijos. Pero sólo el 5,5% de los hijos emancipados ha recibido una ayuda económica de más de 250 euros en los últimos 12 meses por parte de sus progenitores.

En los Estados con esquemas de protección más fuertes como Bélgica y Dinamarca las transferencias económicas de padres a hijos que viven emancipados son paradójicamente las más altas. Las transferencias económicas a los hijos que viven emancipados tienen diferentes propósitos en función del contexto. En los países del norte no están estrictamente vinculadas a las necesidades de los hijos y se pueden producir cuando el hijo no se encuentra en una situación de dificultad. En los países continentales y del sur de Europa están más focalizadas a los hijos con necesidades y son concebidas como un sustitutivo ante la ausencia de programas públicos de bienestar (Esping-Andersen y Sarasa, 2002: 6; Börsch-Supan, 2007).

Gráfico 3.1. Porcentaje de padres (mayores de 50 años) que en el último año han dado 250€ o más a sus hijos/as. Países UE, 2006 y 2013.

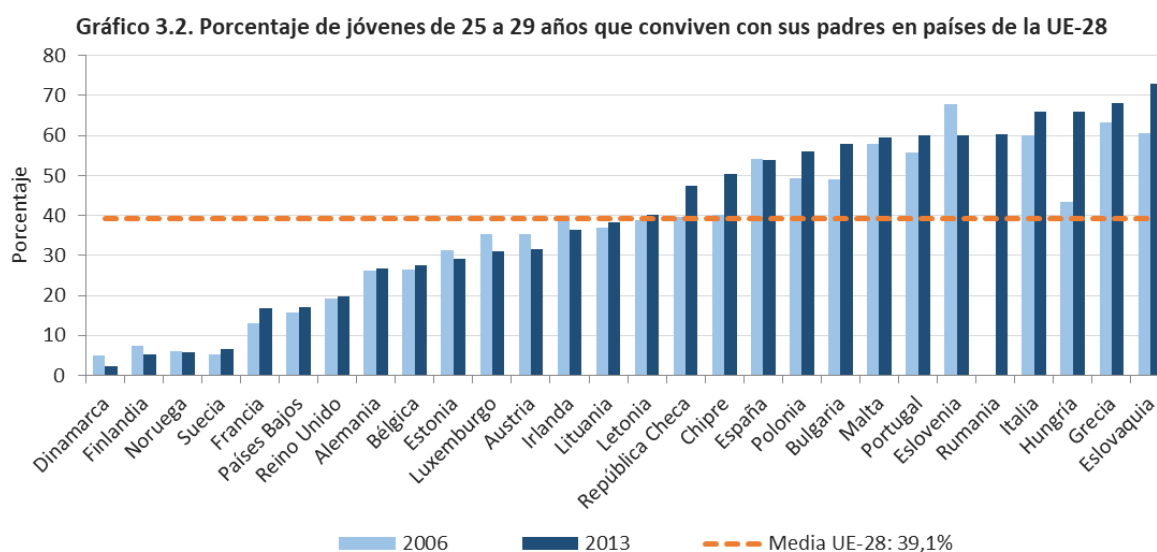


Nota: Sólo se incluyen aquellos casos en que los hijos no viven con sus padres.

*Los datos de Irlanda son sin aplicar la ponderación, ya que la encuesta carece de los pesos correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos SHARE (olas 2 y 5).

Los datos comparativos sobre los intercambios de tiempo y dinero entre generaciones parecen abrir algunas grietas en el relato acerca de la fortaleza del familismo en España. Aun así, cabe señalar que la forma que toma la solidaridad familiar en los países del sur de Europa, y en España en particular, es fundamentalmente la convivencia de las generaciones (Albertini, Kohli y Vogel, 2007; Meil, 2011; Albertini, 2010). En los países del sur confluyen una serie de factores que expone a los jóvenes a una “crisis de accesibilidad” a la vivienda, provocada por su precaria situación laboral y el elevado coste de la vivienda, tanto de compra como de alquiler (Jurado, 2006). Tal como se aprecia en el gráfico 3.2, España junto a otros países del Sur y Este de Europa están a la cabeza en la proporción de jóvenes adultos que permanecen en el hogar paterno. En el caso de España esa proporción se ha mantenido relativamente estable en los últimos años: en torno al 54% de jóvenes de 25 a 29 años conviven con sus padres. La expansión económica que se vivió durante los primeros años del siglo XXI permitió una ligera reversión de esa tendencia entre las cohortes que se incorporaron a la vida adulta en años de bonanza, pero todo parece indicar que ha sido una reversión transitoria, anulada por la congelación de los proyectos de emancipación provocados por la crisis económica que se inicia en 2008 (Marí-Klose, Julià y Marí-Klose 2013).



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

La extensión de la convivencia de padres e hijos puede condicionar las circunstancias en las que se producen las transferencias de recursos entre generaciones. Kholi et al. (2005) atribuyen a este hecho la baja frecuencia de transferencias de tiempo y dinero de padres a hijos en los países del Sur de Europa. A diferencia de lo que ocurre en muchos países del norte o centro de Europa, los procesos de emancipación residencial en el Sur son mayoritariamente proyectos de convivencia en pareja, y por tanto, estrechamente ligados a procesos de formación de una nueva familia. Los jóvenes que han encontrado una pareja adecuada tienden a planificar una emancipación “responsable” que se realiza en el momento en que se hayan conseguido las condiciones para que el proyecto de convivencia sea viable a largo plazo. Eso retrasa considerablemente la edad en que se produce el abandono del hogar paterno. Y a su vez, reduce las condiciones para que los jóvenes precisen de la ayuda paterna una vez que se han ido de casa (Albertini y Kohli, 2012).

Las transferencias entre padres e hijos pueden tener distintos propósitos. Con la coresidencia como forma más común de ayudar a los hijos que no son completamente autónomos, el apoyo económico es menos explícito y se produce en un contexto familiar de convivencia, subsidiando así los costes de manutención y vivienda mientras preparan su proyecto de emancipación. En otros países europeos los jóvenes abandonan el hogar a edades más tempranas y reciben ayuda financiera directa y explícita de sus padres.

Según los resultados de un estudio realizado con datos de la encuesta SHARE de 2004, Albertini (2010) observa que más de la mitad de los hijos españoles que buscan trabajo viven con sus padres, mientras que solo se encuentran en esta situación el 16% de los alemanes y el 6% de los daneses. Estos dos últimos tienen, en cambio, una probabilidad mucho mayor que los jóvenes españoles de vivir en su propio hogar y recibir ayuda económica y/o de cuidado por parte de los padres. Resultados semejantes observaron años antes Bison y Esping-Andersen (2000) con los datos de la encuesta European Community Household Panel (ECHP) de 1994. Las familias en los países del Sur de Europa ofrecen “alojamiento y comida” a los jóvenes en situación de desempleo ante la ausencia de protección por parte del Estado.

En definitiva, los datos comparativos permiten observar, por un lado, que las transferencias de tiempo y cuidado entre padres e hijos han aumentado en general en todos los países analizados durante el período de crisis. De hecho, la solidaridad intergeneracional no se restringe exclusivamente a países tradicionalmente considerados familistas, sino a otros contextos de mayor autonomía vinculados a escenarios de inestabilidad (Laparra y Pérez, 2012). Por otro, cabe destacar que el modelo familista de los países del Sur de Europa se caracteriza por la centralidad de la convivencia en el mismo hogar como estrategia de sostén económico. En comparación con otros países europeos, en Italia, Grecia y España un porcentaje muy elevado de jóvenes adultos y padres conviven en el mismo hogar. Al mismo tiempo una proporción baja de hijos que no viven con sus padres reciben apoyo económico y de cuidado de sus padres. Ahora bien, cuando reciben ayuda se benefician de transferencias de recursos de tiempo y dinero mucho más intensas que los jóvenes de Europa central o del norte (Attias-Donfut, Ogg y Wolff, 2005; Albertini y Kohli, 2012).

3.5. FACTORES QUE PROMUEVEN LAS DONACIONES INTERGENERACIONALES DESCENDENTES

El porcentaje de padres que realizan donaciones económicas a sus hijos en España figura en la cola de Europa, sin que apenas se hayan producido cambios perceptibles, tal como

indican los datos internacionales del apartado anterior. Estos datos sugieren que los padres españoles no optan por este tipo de ayudas, o no pueden ofrecerlas, ni siquiera cuando la crisis es más acuciante. Según datos de SHARE, entre 2006 y 2013 el porcentaje de personas de 50 y más años que en el último año han ayudado económicamente a sus hijos ha aumentado tres puntos porcentuales (del 7% al 10%). Frente al discurso efectista e insistente de los medios de comunicación que sugiere que los padres se están volcando en ayudar a sus hijos jóvenes, la evidencia cuantitativa obliga a la cautela.⁴⁹ De acuerdo con los resultados de la encuesta SHARE, el familismo español (y el de otros países de Sur de Europa) no se distingue precisamente por el apoyo económico que los hijos emancipados reciben de sus padres mediante transferencias inter-vivos. Un análisis de las características de los donantes y perceptores de las transferencias monetarias entre hogares permite conocer de manera más precisa las condiciones en que se produce este tipo de ayuda en España en un contexto de crisis. A continuación se presentan los resultados de una regresión logística en la que la variable dependiente indica si las personas mayores de 50 años (con hijos que viven fuera del hogar) han donado 250 euros o más a sus hijos en los últimos 12 meses. La lista de variables independientes incluye diversas dimensiones socioeconómicas, tanto a nivel parental como de los hijos.

Como se observa en la tabla 3.2, uno de los factores que explica mejor la probabilidad de recibir apoyo financiero de los padres es la situación laboral de los hijos. La ayuda económica de los padres en España en 2013 parece estar altamente condicionada por situaciones de exclusión del mercado de trabajo de los jóvenes. Manteniendo otras variables constantes, los hijos desempleados que no son corresidentes tienen 3,2 veces más probabilidades de recibir una transferencia de 250 euros o más de sus padres que

⁴⁹ Un ejemplo de esto último se observó con el eco masivo que los medios de comunicación hicieron de un estudio realizado por Educo (2015, consultable en <http://cdn.20m.es/adj/2015/09/07/3334.pdf>). Según las informaciones que difundían los medios, ocho de cada diez abuelos ayudaban económicamente a sus hijos y nietos, la mitad de los pensionistas dedicaban entre un 20% y un 30% de sus ingresos a ayudar a sus hijos y nietos, y el número de pensionistas que ayudaban a sus familiares se multiplicaron por cuatro desde el inicio de la crisis. Lo que no se indicaba en estas informaciones es que el estudio se basaba en una encuesta realizada exclusivamente a pensionistas que ayudaban económicamente a sus hijos, por tanto, los resultados no eran extrapolables al total de las personas con hijos o nietos. Un artículo que revela las limitaciones de este estudio es el de Joseba Zalacaín “Los colchones familiares” publicado el 14 de septiembre de 2015 en el blog de Agenda Pública (consultable en <http://agendapublica.es/los-colchones-familiares/>).

los hijos que tienen trabajo, y casi el doble de probabilidades que los hijos que están inactivos. El mismo modelo con datos de SHARE 2006 (no se muestra aquí), el efecto de estar desempleado es mucho más débil y estadísticamente no significativo (razón de probabilidad: 2,1), lo que sugiere que la situación laboral puede haber ganado importancia como una variable explicativa durante la crisis.

Tabla 3.2. Análisis de regresión logística. Razón de probabilidades de haber recibido 250€ o más en los últimos 12 meses por parte del padre/madre. España 2013

	Modelo 1			Modelo 2		
Variables del padre/madre	Coef.	Sig.	E.E	Coef.	Sig.	E.E
Edad	0,936	***	0,009	0,944	***	0,009
Sexo: hombre	1,581	***	0,135	1,526	**	0,137
Nivel de estudios						
Primarios	0,790		0,199	0,783		0,206
Secundarios	0,822		0,201	0,861		0,206
Universitarios (R.)	1			1		
Cuartil ingresos del hogar						
Cuartil 1	0,542	**	0,224	0,470	***	0,228
Cuartil 2	0,888		0,180	0,807		0,184
Cuartil 3	1,016		0,167	0,983		0,170
Cuartil 4 (R.)	1			1		
Es jubilado/a con pensión	1,498	**	0,161	1,524	**	0,163
Número de hijos	0,841	***	0,051	0,802	***	0,052
Variables del hijo/a						
Sexo: hombre				0,987		0,131
Situación laboral						
Trabaja (R.)				1		
En paro				3,245	***	0,159
Inactivo/a				1,733	**	0,212
Situación de convivencia						
Casado/a o vive con pareja (R.)				1		
Soltero/a no vive con pareja				1,675	***	0,159
Separado/a o divorciado/a no vive con pareja				2,415	**	0,279
Tiene hijos menores				1,282		0,181
Constante	8,326	***	0,565	4,922		0,608
N	4.922			0,138		
Nagelkerke R Square	0,096			1846,862		
-2 Log likelihood	1920,102			1851,551a		

Nota: Padres de 50 años o más. Sólo se incluyen aquellos casos en que los hijos no viven con sus padres.

Niveles de significación (Sig.): † p < 0,1; * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

(R.) Categoría de referencia. E.E.: Error Estándar.

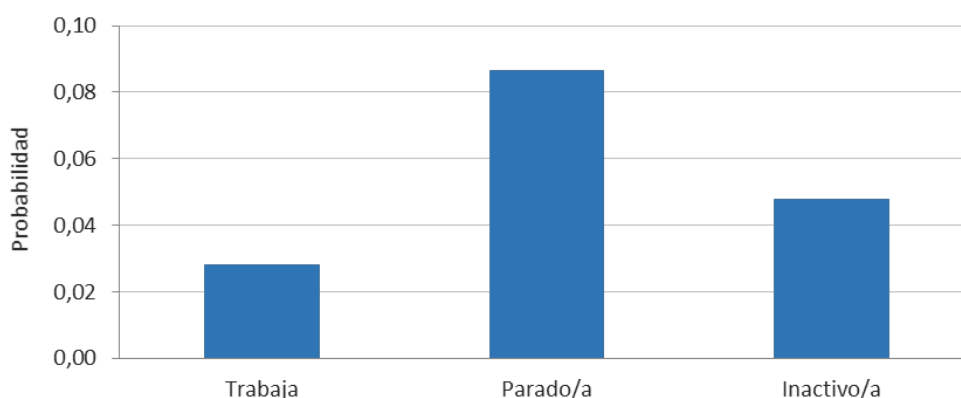
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos SHARE (ola 5).

Pero el desempleo no es el único riesgo que aumenta las probabilidades de recibir ayuda económica de los progenitores. Otro factor notable en la probabilidad de recibir ayuda de los padres es la situación de convivencia. Las personas divorciadas o separadas son

más propensas a recibir asistencia financiera de sus padres que los hijos casados o que viven en pareja (razón de probabilidades de 2,4). Así, los hijos divorciados o separados (que no viven en pareja) tienen una probabilidad un 58% más alta que los que están casados o conviven en pareja de recibir ayuda económica de sus padres. Un efecto superior se encuentra en el modelo de 2006 (razón de probabilidades de ser divorciado o separado: 3,6). Tener hijos menores de edad (es decir que el donante tenga nietos), en cambio, no es estadísticamente significativo a la hora de recibir dinero de los padres (abuelos).

En el gráfico 3.3 se observa uno de los factores que tiene mayor peso para recibir una ayuda económica de los padres: la situación laboral del hijo/a (cuando éste no vive con los padres). Los hijos emancipados que están desempleados tienen tres veces más probabilidades de recibir una transferencia de 250 euros o más de sus padres que los hijos que trabajan; los que están inactivos casi el doble que los que trabajan. La ayuda económica de padres a hijos emancipados en España parece estar altamente condicionada por situaciones de exclusión laboral de los jóvenes sobrevinida por la crisis.

Gráfico 3.3. Probabilidad de recibir 250€ o más por parte del padre o la madre según situación laboral del hijo/a. España 2013

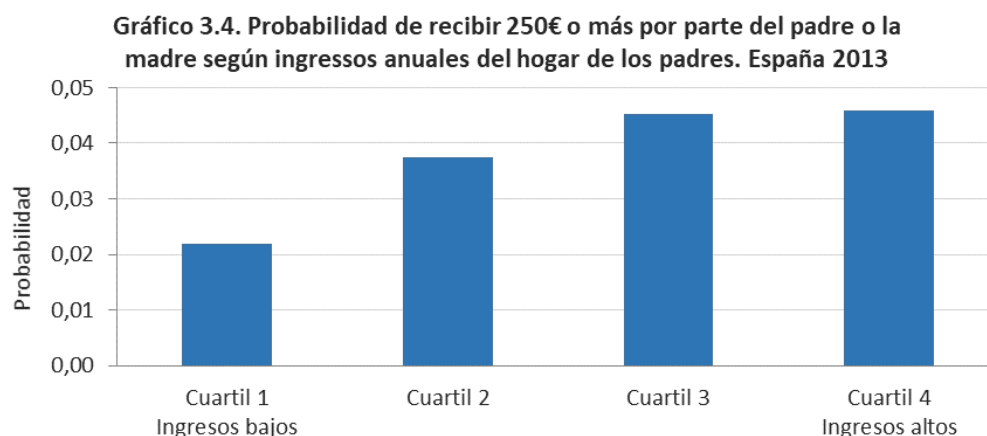


Nota: Padres de 50 años o más. Sólo se incluyen aquellos casos en que los hijos no viven con sus padres. Datos calculados a partir de regresión logística. Variables independientes incluidas ajustadas a la media: edad del padre/madre, sexo padre/madre, nivel de estudios padre/madre, cuartil ingresos hogar padre/madre, padre/madre está jubilado con pensión, número de hijos de padre/madre, sexo del hijo/a, situación de convivencia hijo/a, hijo/a tiene hijos menores de 18 años, hijo/a ayuda en las tareas domésticas a los padres.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos SHARE (ola 5).

En cuanto a las características que definen a los donantes cabe destacar que son los padres que se encuentran en una situación más acomodada económicamente los que a su vez ayudan económicamente a sus hijos. Los hijos emancipados cuyos padres están situados en el cuarto cuartil de ingresos tienen una probabilidad dos veces mayor de recibir una transferencia monetaria de 250 euros o más que los que están situados en el primer cuartil de ingresos (gráfico 3.4). En parte este resultado está relacionado con otro de los factores que se incluyen en el análisis: los padres que están jubilados y cobran una pensión tienen una probabilidad más alta de ser donantes que los que no cumplen esa condición. La provisión del estado de bienestar lejos de desplazar el apoyo familiar ha permitido a la familia proveer de apoyo intergeneracional y transferencias (Kohli, 1999; Künemund y Rein, 1999). Las pensiones que se pagan a las personas jubiladas a través del contrato intergeneracional les permiten realizar transferencias a sus descendientes. Otros factores que se han considerado en el análisis y que son estadísticamente significativos a la hora de explicar estas donaciones son el sexo, el número de hijos, y la edad: los hijos/as tienen mayor probabilidad de recibir una donación de sus padres que de sus madres (seguramente relacionado con el mayor poder adquisitivo y del valor de las pensiones masculinas)⁵⁰; cuanto mayor es el número de hermanos menor es la probabilidad de recibir una ayuda económica; además a mayor edad del progenitor menor probabilidad de que éste transfiera dinero a sus descendientes.

⁵⁰ Según datos del Ministerio de Empleo, el importe medio de las pensiones de jubilación de 2017 es de 1.232€ para hombres y 781€ para mujeres, es decir, un 36,6% menos. En 2013 esta diferencia era del 39%. Consultable en <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/anuarios/index.htm>



Nota: Padres de 50 años o más. Sólo se incluyen aquellos casos en que los hijos no viven con sus padres. Datos calculados a partir de una regresión logística. Variables independientes incluidas ajustadas a la media: edad del padre/madre, sexo padre/madre, nivel de estudios padre/madre, padre/madre está jubilado con pensión, número de hijos de padre/madre, sexo del hijo/a, situación laboral del hijo/a, situación de convivencia del hijo/a, hijo/a tiene hijos menores de 18 años, hijo/a ayuda en las tareas domésticas a los padres. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos SHARE (ola 5).

Los resultados indican que las transferencias económicas entre hogares son muy poco habituales. Se producen cuando los hijos se encuentran en situación de dificultad económica sobrevenida sobre todo por el desempleo, pero también por los riesgos asociados a las rupturas familiares como el divorcio y la separación. Aun así cabe señalar que son los hijos que cuentan con padres en posiciones económicas acomodadas los que se benefician más de este tipo de transferencias.

3.6. CORRESIDENCIA INTERGENERACIONAL E INGRESOS DEL HOGAR

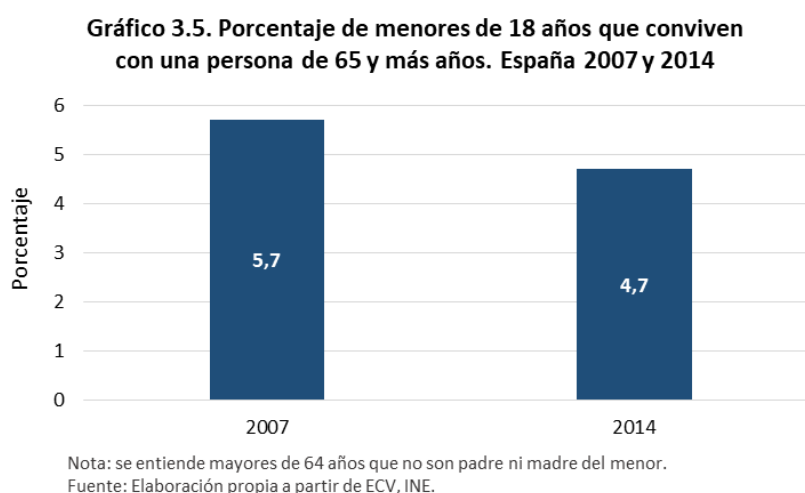
La característica más notable del familismo en el sur de Europa, y en España en particular, es la cohabitación prolongada de los padres con sus hijos (Meil, 2011; Albertini, 2010; Albertini, Kohli y Vogel, 2007). Ofreciendo "alojamiento y comida" a los hijos e hijas que no son financieramente autónomos, las familias ayudan a sus hijos a prepararse para su transición a la adultez. Esto es particularmente importante en tiempos de adversidad económica. En 2013, el 56,8% de los jóvenes desempleados menores de 35 años compartía el hogar con sus padres (datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE).

En términos comparativos, España (junto con otros países del Sur y Europa del Este) presenta una baja proporción de jóvenes que viven solos fuera del hogar de los padres. Sorprendentemente, esta proporción se ha mantenido bastante estable durante el período de la gran recesión. En los años de expansión económica (principios de 2000), la tendencia en el porcentaje de jóvenes que viven fuera del hogar de los padres se incrementó, pero se mantuvo en un nivel bajo en comparación con los países del norte y centro de Europa, debido en gran parte a los altos valores de los bienes inmuebles, lo que limita la capacidad de los jóvenes para pagar viviendas independientes (Jurado, 2006; Marí-Klose y Marí-Klose, 2006). El inicio de la crisis detuvo esta tendencia, pero hay poca evidencia de una tendencia a la baja (Marí-Klose, Julià y Marí-Klose, 2013).

La familia extensa donde tradicionalmente convivían tres generaciones podría seguir vigente y verse revitalizada por la crisis. Laparra y Pérez (2012) señalan que el modelo de convivencia trigeracional en que los jóvenes no se emancipan (o retornan) y los abuelos viven en casa se ha podido ver incrementado por la crisis. Según los datos que aportan en su estudio, el número de personas mayores de 65 años en los hogares con todos los miembros activos en paro en España se duplicó del año 2007 al año 2010 (del 4,1% al 7,8%). La expansión económica vivida en la primera mitad de la década 2000-2007 había propiciado un aumento de las tasas de emancipación. En el curso de pocos años, la proporción de jóvenes de 16 a 34 años que vivían fuera de casa de sus padres había aumentado cerca de 15 puntos porcentuales, situando la edad mediana a la emancipación cerca de la media europea. El inicio de la crisis pone fin a este proceso, e invierte la tendencia. En los últimos años ha descendido (aunque ligeramente) la proporción de jóvenes emancipados.

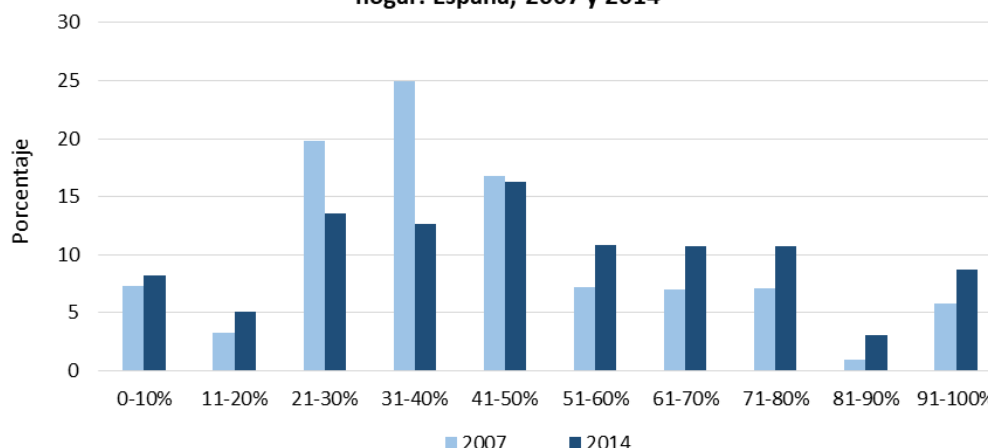
Con los datos disponibles es difícil desagregar en qué medida ese descenso refleja una disminución de la proporción de jóvenes que no han salido de su casa de los que han retornado a ella tras una experiencia de autonomía residencial (*boomerang kids*, Gentile, 2010). Dicho de otro modo, no podemos distinguir los jóvenes que han aplazado su emancipación de los que han interrumpido su vida emancipada. El acercamiento al fenómeno del retorno sólo puede ser indirecto.

En este sentido, es posible determinar la variación en la proporción de niños y niñas (menores de 18 años) que conviven con personas mayores de 64 años con la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. Una de las ideas que se han manejado recurrentemente en los medios de comunicación es que las personas de edad avanzada han tenido que acudir al rescate de familias que no podían pagar sus viviendas o habían sido desahuciadas. En el gráfico 3.5 se observa el porcentaje de menores de 18 años que convivían con mayores de 64 años (y que éstos no eran sus progenitores) en 2007 y en 2014. Los datos indican que, lejos de haber aumentado la convivencia entre niños y abuelos, en 2014 el porcentaje de menores de 18 años que convivía con alguna persona de 65 o más años era del 4,7%, un punto menos que en 2007, con el 5,7%.



Aunque el porcentaje de niños y niñas que vivía con mayores de 64 años era pequeño, quizás, en aquellos casos en los que convivían, los abuelos fueron el sustento económico del hogar gracias a sus ingresos. El gráfico 3.6 muestra la proporción (el porcentaje) que supone la aportación económica de las personas mayores de 64 años que conviven con menores de 18 años sobre el total de ingresos del hogar. En él se observa que en 2014 la proporción de ingresos del hogar que provienen directamente de las personas mayores de 64 años que viven con menores de 18 años es mayor que en 2007.

Gráfico 3.6. Proporción que suponen los ingresos de los mayores de 64 años que viven con menores de 18 años sobre el total de la renta del hogar. España, 2007 y 2014



Nota: se entiende mayores de 64 años que no son padre ni madre del menor.
Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, INE.

Los datos nos muestran que la crisis no ha aumentado la coresidencia de mayores de 64 años con menores de 18. De hecho, la coresidencia es escasa, con solo el 4,7% en 2014, en pleno pico de la crisis económica. No obstante, entre aquellos que conviven, la importancia de los ingresos de los mayores sobre el total de ingresos del hogar ha aumentado.

En los países más azotados por la crisis económico-financiera, los últimos años han representado un período de incremento del riesgo de pobreza infantil antes de transferencias sociales, solo en parte paliado por estas últimas. Ello obedece a que el deterioro del bienestar en los hogares provocado por la recesión económica resulta fundamentalmente de la pérdida de rentas derivadas del trabajo, ya sea por la incidencia del desempleo en el hogar, una bajada salarial o una reducción de horas trabajadas. La pobreza infantil antes de transferencias monetarias públicas en España entre 2007 y 2014 aumentó del 33,2% al 41% (7,8 puntos). La acción pública impidió que el incremento del riesgo de pobreza fuera realmente de este calibre. Gracias a las transferencias sociales, el riesgo de pobreza infantil aumentó solo 3,8 puntos (del 26,2% en 2007 al 31% en 2014).

Paradójicamente, uno de los programas con mayor peso específico en la reducción de la pobreza infantil son las pensiones de jubilación. El efecto reductor que tienen las

pensiones sobre la pobreza infantil es mayor que el de programas de asistencia social o, lo que es más significativo todavía, que el de los programas de transferencias para familias y niños. El escaso desarrollo de este tipo de ayudas en nuestro país explica su mínima capacidad para corregir situaciones de pobreza (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012a).

Dada la situación económica relativamente favorable de los pensionistas durante la crisis, la agrupación de recursos podría haber mejorado el estado económico de los miembros más jóvenes de la casa. Pero ya se ha observado en el gráfico 3.5 que solo el 4,7% de los menores de 18 años vivían con personas mayores de 65 años o más (que no fueran su padre o su madre). En un análisis previo, para probar el impacto de las pensiones de jubilación en el bienestar económico de los hogares con niños y niñas, se hizo una simulación del riesgo de tasa de pobreza infantil que supondría un escenario donde los miembros de la familia no pudieran contar con las pensiones de sus abuelos jubilados que conviven con ellos. Para ello se calibró la tasa de riesgo de pobreza que tendrían los menores si no estuvieran viviendo en un hogar donde al menos hubiera uno de sus abuelos jubilado/a percibiendo una pensión. Los resultados sugieren que los ingresos proporcionados por los abuelos pensionistas no fueron un factor clave para aliviar la pobreza infantil. En caso de que tal flujo de ingresos no existiera, el riesgo de pobreza infantil solo aumentaría en 0,4 puntos porcentuales (Marí-Klose y Escapa, 2015).

La creciente brecha entre el proporción de hogares con baja intensidad de trabajo que se encuentran en la población general y los arreglos intergeneracionales de coresidencia pueden ser indicativos de una tendencia hacia la concentración de población vulnerable en un mismo hogar, donde los padres adultos en situación de difícil empleabilidad y sus hijos se benefician de estrategias de agrupamiento de recursos dentro de la red familiar. En cualquier caso, ni la coresidencia entre personas jubiladas con sus hijos y nietos, ni la prestación por jubilación en estas situaciones, están solventando el problema de la pobreza infantil.

3.7. CONCLUSIONES

Las crisis económicas suelen poner a prueba la fortaleza de los sentimientos de solidaridad. La principal conclusión que puede extraerse del análisis realizado es que hay una enorme distancia entre el relato sobre la solidaridad intergeneracional que se ha construido en la crisis y las evidencias que disponemos sobre la magnitud de estas ayudas económicas y su relevancia como colchón frente a la vulnerabilidad. Las pautas de solidaridad familiar son respuestas a situaciones de necesidad más que el resultado de orientaciones normativas que nos diferencian de otros países.

Con respecto a las transferencias financieras de padres a hijos viviendo en diferentes hogares, es dudoso que tuvieran una importancia significativa como mecanismo de protección contra la exclusión social. Por un lado, la escasa incidencia de los flujos financieros en las líneas familiares los convierte en un mecanismo inadecuado para prevenir la propagación del estrés económico entre los hogares vulnerables en una crisis económica. Por otro lado, están condicionados por la capacidad del donante que limita su impacto potencial en la reducción de la pobreza. Los hijos que más se benefician son aquellos que han visto mermado su nivel económico ya sea por el desempleo o por una ruptura familiar; pero a su vez son aquellos cuyos padres tienen altos niveles de ingresos, lo que sugiere que el grado de redistribución logrado a través de este mecanismo es probable que sea bastante modesto.

Las generaciones de edades más avanzadas parecen haber permitido que sus hijos prolonguen su estancia en el hogar parental, y en algunos casos han acogido a jóvenes que retornan a casa tras una experiencia de emancipación truncada. Sin embargo, los resultados indican el número de hogares en los cuales al menos una persona mayor de 64 años comparte hogar con menores de 18 años, presumiblemente, junto con otros adultos en un hogar de tres generaciones, no ha aumentado tras la crisis. Los datos analizados en este capítulo también sugieren que las rentas de este tipo de hogares se sustentan más en los ingresos que proporcionan los mayores de 64 años. Esa convivencia podría haber contribuido a aliviar situaciones de privación de menores que

residen con ellos con los ingresos que aportan al hogar. Con todo, los efectos de las pensiones de jubilación sobre el riesgo de pobreza infantil resultan bastante limitados.

Los datos disponibles no permiten responder algunas preguntas importantes. No se puede saber nada sobre el volumen de las transferencias financieras que fluyen a través de generaciones durante el período de crisis. Por lo tanto, no es posible evaluar el grado en que están proporcionando los recursos que necesitan los destinatarios para mantener (hasta cierto punto) los estándares de vida a los que estaban acostumbrados o, directamente, para evitar que las familias jóvenes caigan en la pobreza y la privación material. También se ha tenido que confiar en un enfoque indirecto para estimar la variación en el número de arreglos corresponsables entre generaciones mayores y jóvenes. Como resultado, se ha podido estimar el número de hogares donde vive una persona mayor de 64 años con niños, pero no se conocen las circunstancias que llevaron a esta corresponsa. Se necesita más investigación para desentrañar los procesos subyacentes a tales tendencias.

Sin embargo, hay signos poderosos que sugieren que los arreglos familiares proporcionan protección insuficiente contra la vulnerabilidad económica, y esto es cada vez más problemático, nutriendo frustración e inquietud social. La tasa de riesgo de pobreza de jóvenes y niños (que se calcula utilizando la distribución de los ingresos disponibles entre los hogares, incluyendo todas las transferencias recibidas de diferentes unidades del hogar) se ha disparado, exponiendo grandes segmentos de la población al estrés material y la exclusión social (desalojos, pobreza energética, dependencia de los bancos de alimentos, etc.). Un primer signo es la gran proporción de jóvenes se ven obligados a quedarse en el hogar de los padres y aceptar la solidaridad de "alojamiento y comida" que sus familias pueden ofrecerles en estas circunstancias, en contra de sus preferencias primarias por la autonomía residencial, y violando las expectativas sociales sobre la edad apropiada para dejar el hogar de los padres que condiciona, en muchos casos, los proyectos de maternidad o paternidad.

Un segundo signo de disfuncionalidad es la pobreza infantil. Como se ha observado en capítulos anteriores, España experimenta tasas de pobreza infantil que se encuentran

entre las más altas de Europa junto con otros países del sur de Europa. Más allá de la escasez económica causada por el desempleo masivo, las políticas de bienestar tienen una clara responsabilidad en esta situación. Políticas específicas que abordan las necesidades familiares en general, y del niño en situación de pobreza en particular, históricamente han permanecido subdesarrolladas bajo la presunción de que las familias eran unidades autosuficientes. La provisión basada en la familia bajo un régimen “familista” no impidió que la exclusión económica y social entre los niños alcanzara niveles sin precedentes durante la crisis, poniendo en peligro la igualdad de oportunidades, la cohesión social y progreso económico. Es necesario, por lo tanto, aumentar las inversiones sociales en los niños, especialmente en países como España, con un alto riesgo de elevadas tasas de pobreza infantil y de problemas sociales asociados con dicho resultado. En el siguiente capítulo se aborda el gasto público en familias e infancia, así como la inversión en políticas por hijo a cargo desde una perspectiva comparada.

4. POLÍTICAS SOCIALES PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA. LA PRESTACIÓN POR HIJO A CARGO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

4.1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la pobreza infantil ha ido aumentando considerablemente en la mayoría de países desarrollados. Pero el caso de España es especialmente alarmante debido a las altas cotas alcanzadas. Los niveles de pobreza infantil no responden solamente a la crisis económica. En los años previos a la crisis, la tasa de pobreza infantil ya se situaba por encima del 20% y, lamentablemente, ni la expansión económica ni el nivel de ocupación vividos en los primeros años del siglo XXI propiciaron una reducción significativa. En los capítulos uno y dos, hemos visto la incidencia de los factores demográficos y económicos, sobre todo, relacionados con el mercado de trabajo. En este capítulo nos centraremos en el tercer factor: las políticas sociales.

El hecho que España se sitúe entre los países europeos con una mayor tasa de pobreza infantil se explica, al menos parcialmente, por la ausencia de un sistema de protección de la infancia desarrollado como el que es común en la gran mayoría de países europeos. De hecho, la infancia ha vivido (y vive) una situación de infraprotección en lo que se refiere a las políticas públicas, en comparación con otros grupos de edad (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015). El sistema de protección y ayudas a la infancia en España se basa esencialmente en coberturas insuficientes tanto en la cuantía (prácticamente no tienen incidencia en sacar a familias de la pobreza) como en la población seleccionada (sólo cubren a familias con umbrales de renta muy bajos o situaciones especiales como algún tipo de discapacidad, que, por lo tanto, dejan fuera una parte de la población en riesgo). Esto se podría explicar por el régimen de bienestar español, llamado familista, donde se

considera a la familia como el pilar fundamental que protege de situaciones de vulnerabilidad a sus miembros. Pero en el capítulo tres ya se ha mostrado el escaso alcance de la red familiar en la provisión de bienestar en España.

La tasa de pobreza infantil y su evolución no son indiferentes a las políticas públicas, a su diseño, ni a la intensidad protectora de las políticas fiscales y de gasto social (Cantó y Ayala, 2014). En términos generales, destacan tres ámbitos de medidas para combatir la pobreza infantil (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012b): 1) las políticas monetarias entendidas como transferencias públicas directas a las familias con hijos dependientes (tanto si es mediante prestaciones universales como selectivas en función de la renta) y la transferencia de recursos mediante deducciones fiscales; 2) la promoción de servicios gratuitos o a precios asequibles para las familias, principalmente sanitarios y educativos, con el propósito de corregir algunas consecuencias negativas sobre la salud y el desarrollo cognitivo de los menores asociados a situaciones de adversidad económica; y 3) la activación laboral de los padres que no trabajan, ya que la vinculación de los padres al mercado laboral es un buen antídoto contra la pobreza infantil, tal como se ha observado en el capítulo dos.

De estos tres ejes destacan las políticas de prestaciones monetarias por su impacto de reducción de la pobreza. Las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo contribuyen notablemente a reducir la tasa de pobreza en la población adulta, y en menor medida lo hacen en la población infantil. A pesar de ello, en España estas políticas monetarias tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza infantil que las orientadas específicamente hacia la infancia (debido a su baja cuantía económica).⁵¹ En este sentido, la política más destacada entre las orientadas hacia las familias son las prestaciones por hijo a cargo. En la mayoría de países europeos la prestación por hijo a cargo es una de las políticas que suponen mayor gasto público en la partida dirigida a

⁵¹ Según European System Of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), las políticas específicas de infancia y familias son las ayudas financieras y de servicios a familias con hijos o personas dependientes a su cargo. Entre las ayudas financieras hay las relacionadas con el nacimiento o adopción de un hijo, las ayudas a la crianza, y las prestaciones por maternidad y paternidad. Entre las ayudas de servicios se contemplan las escuelas infantiles (guarderías), el alojamiento y comida en centros residenciales, y otros bienes y servicios proporcionados a familias con hijos (European Union, 2016).

políticas de infancia y familia y la que suele tener mayor efecto de reducción de la pobreza infantil (sin contar las prestaciones por desempleo).

En este capítulo se analizan las políticas de infancia en España de manera comparada. En primer lugar se observa el gasto dedicado a familias e infancia en los diferentes países de la Unión Europea y su impacto en la reducción de la pobreza infantil. En segundo lugar, se presenta una comparativa de las prestaciones por hijo a cargo que tienen los distintos países, con los principales debates que desde la literatura se plantean en torno al diseño y la aplicación de estas prestaciones orientadas a la infancia.

4.2. LA INVERSIÓN EN INFANCIA Y FAMILIAS DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

La crisis económica ha afectado a todos los países europeos, pero sus consecuencias han variado según el país, ya que los efectos de la crisis están mediatizados, por un lado, por las particularidades de la estructura económica y la regulación de sus mercados de trabajo, y por otro, por su red de protección social (Sarasa y Luppi, 2012). Todos los países de la Unión Europea, excepto Hungría, incrementaron el porcentaje de PIB dedicado a protección social entre 2007 y 2013 (tabla 4.1).⁵² España pasó de dedicar el 20,3% del PIB al gasto social en 2007 al 25,8% en 2013 (la media de la UE-28 era de 28,8%). Sin embargo, en 2015 más de la mitad de países, incluido España, han reducido el porcentaje de gasto social respecto 2013.

⁵² El gasto social incluye enfermedad y atención sanitaria, invalidez, vejez, supervivencia, familia e infancia, desempleo, vivienda y exclusión social.

Tabla 4.1. Porcentaje del PIB dedicado a gasto social. Países UE-28, 2007-2015

	2007	2009	2011	2013	2015
UE-28	25,3*	28,7	28,3	28,8	28,6**
Francia	30,1	32,9	32,7	33,9	33,9
Dinamarca	29,1	32,7	32,1	32,5	32,3
Finlandia	24,5	29	28,9	31,1	31,6
Bélgica	26,2	30	29,7	30,1	30,3
Países Bajos	26,1	29,4	30,2	31,2	30,2
Italia	25,7	28,8	28,5	29,8	29,9
Austria	27,1	29,6	28,9	29,6	29,8
Suecia	27,4	30,1	28,2	30	29,2
Alemania	26,8	30,5	28,6	29	29,1
Reino Unido	24,7	28,6	29	28,2	28,6
Grecia	21,3	24,8	27,3	26,3	26,4
Portugal	23	25,8	25,8	27,6	25,7
España	20,3	24,4	25,3	25,8	24,6
Eslovenia	20,9	23,7	24,5	24,7	23,8
Luxemburgo	19,5	23,4	21,8	23,1	22,1
Chipre	16,4	19,1	21,5	24,2	21,8
Croacia	:	21	20,6	21,8	21,1
Hungría	22,1	22,7	21,6	20,8	20
Polonia	18,4	20,3	18,7	19,4	19,1**
República Checa	17,6	20,1	20,1	20,2	19
Eslovaquia	15,7	18,5	17,8	18,3	18,2
Bulgaria	13,4	16,1	16,5	17,6	17,9
Malta	17,8	19,6	18,9	18,9	17,5
Estonia	12	18,8	15,6	14,8	16,4
Irlanda	18,1	24,6	24,7	23,5	16,3
Lituania	14,2	21	16,9	15,3	15,5
Letonia	10,6	16,8	15,3	14,6	14,9
Rumanía	13,2	16,4	16,5	14,9	14,6

: No hay información

* Datos de 2007 de UE-27

** Datos de 2014

Datos ordenados de más a menos inversión (% PIB) en gasto social en 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La inversión en infancia es muy dispar en los diferentes países de la Unión Europea. Aun siendo un tema que ha ido tomando protagonismo en los últimos años en los discursos políticos de los diferentes países y en la Comisión Europea⁵³, son pocos los países que han realizado una apuesta clara hacia la inversión en infancia y familias. En 2015 sólo cinco países superan el 3% del Producto Interior Bruto (PIB) en gasto dirigido a Infancia

⁵³ En las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea a España en el informe *“Investing in Children – Breaking the cycle of disadvantage”* (European Commission, 2014) se alerta de que los menores de edad representan el grupo poblacional con mayor riesgo de pobreza y exclusión social de la mayoría de estados miembros de la Unión Europea. También se señala la necesidad de incrementar la intervención y la prevención en edades tempranas ya que representan las medidas de mayor eficacia teniendo en cuenta el coste que representan futuras políticas dirigidas a hacer frente a las consecuencias de la pobreza y de la exclusión a lo largo de la vida.

y familias (Dinamarca, Luxemburgo, Finlandia, Alemania y Suecia), tal como se observa en la tabla 4.2.

Tabla 4.2. Porcentaje del PIB que dedican los países de la Unión Europea a la función de "Infancia y familia".
Países UE-28, 1995-2015

	1995	2000	2005	2007	2010	2013	2015		1995	2000	2005	2007	2010	2013	2015
UE-28	:	:	:	:	2,4	2,3	:	Italia	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,7
Dinamarca	3,8	3,6	3,7	3,7	4,0	3,6	3,5	Rep. Checa	1,9	1,5	1,7	1,9	2,0	1,8	1,6
Luxemburgo	2,5	3,0	3,7	3,2	4,0	3,6	3,4	Eslovaquia	2,5	1,7	1,6	1,5	1,7	1,7	1,6
Finlandia	4,0	3,0	2,9	2,8	3,2	3,3	3,2	Letonia	:	1,5	1,2	1,1	1,5	1,2	1,6
Alemania	2,2	3,1	3,0	2,7	3,1	3,1	3,2	Croacia	:	:	:	:	1,6	1,6	1,5
Suecia	3,6	2,5	2,8	2,8	2,9	3,1	3,0	Chipre	:	0,9	1,9	1,7	1,9	1,4	1,3
Austria	3,4	3,1	3,0	2,8	3,1	2,8	2,8	España	0,4	0,9	1,2	1,2	1,5	1,4	1,3
Reino Unido	2,1	1,6	2,2	2,4	3,2	2,9	2,7	Rumanía	:	1,5	1,8	1,6	1,7	1,2	1,3
Francia	2,7	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5	Portugal	0,9	1,0	1,1	1,1	1,3	1,2	1,2
Hungría	:	2,5	2,4	2,7	2,9	2,5	2,4	Malta	2,0	1,5	1,1	1,0	1,2	1,2	1,2
Belgica	2,2	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	2,1	Lituania	:	1,3	1,1	1,2	2,2	1,1	1,1
Estonia	:	1,6	1,5	1,4	2,2	1,6	2,1	Grecia	1,6	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1
Irlanda	2,1	1,8	2,4	2,5	3,2	2,8	1,9	Polonia	:	1,0	0,9	0,9	1,3	1,0	1,1
Bulgaria	:	:	1,0	1,1	1,9	1,8	1,9	Holanda	1,3	1,1	1,2	0,9	1,2	1,0	1,1
Eslovenia	:	2,1	1,9	1,7	2,1	1,9	1,8								

: No hay información

Datos ordenados de más a menos inversión (% PIB) en infancia y familias en 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

Con la llegada de la crisis económica, algunos países mejoraron las prestaciones dirigidas a infancia. Alemania estableció una prestación escolar. Francia fijó un pago único para hogares en situación de pobreza con menores en edad escolar, mejoró el trato fiscal de los hogares pobres y facilitó el acceso a preescolar mediante un cheque-servicio. Irlanda sustituyó la prestación de complemento para preescolar por la preescolarización gratuita, aunque a su vez redujo el importe de algunas transferencias en metálico. España, en cambio, redujo prestaciones, suprimiendo, por ejemplo, el cheque-bebé (Sarasa y Luppi, 2012; Richardson, 2010).

Al analizar la evolución de la proporción del PIB de gasto público en la función de "infancia y familias" (que englobarían todas las políticas y programas públicos dirigidos a estas dimensiones) se puede observar que, con la llegada de la crisis, casi todos los países incrementaron su gasto hacia políticas familiares. Algunos destacaron por un mayor incremento (más de 0,5 puntos porcentuales) entre 2007 y 2010 (Lituania, Luxemburgo, Reino Unido, Estonia, Bulgaria e Irlanda). Sin embargo, en 2015 la inversión

era menor respecto al 2010 (en 19 países de los 28). Según los datos que proporciona Eurostat, los países que incrementaron la proporción de gasto en políticas de infancia y familias entre el años 2010 y 2015 son relativamente escasos (Italia, Suecia, Alemania, Letonia y Grecia) y lo hicieron de forma poco significativa (tabla 4.2).

Una posible explicación de esta reducción de la inversión podría atribuirse a la redistribución de las partidas sociales en las diferentes dimensiones de gasto social a raíz de la crisis económica. La crisis económica supondría la combinación de un mayor gasto hacia políticas de desempleo y de ocupación junto a una menor recaudación de impuestos.⁵⁴ Estos dos elementos podrían provocar que los países redirigieran ciertos gastos hacia colectivos con necesidades crecientes (como los desempleados) por lo que se podrían ver afectadas algunas partidas como las dirigidas a cubrir políticas públicas de infancia y familias. Si esto fuera así de simple observaríamos un menor gasto en la mayoría de países durante los años de crisis respecto a años previos al inicio de esta. Sin embargo, los datos muestran que la mayoría de países, pese a la crisis económica, incrementaron la proporción de gasto durante los primeros años de crisis (26 países incrementaron la proporción de gasto entre 2007 y 2010). No es hasta al cabo de unos años que comienza a disminuir la proporción de inversión en algunos países pero de forma menos convergente. Por un lado, en algunos países se observa una reducción muy significativa, como es el caso de Irlanda, que pasa de un gasto del 3,2% en 2010 a 1,9% en 2015 o Lituania que pasa del 2,2% al 1,1% en el mismo periodo, pero la mayoría de países que han reducido la proporción de gasto de PIB en infancia y familias en el último tramo de la crisis económica lo han hecho entre 0,1 y 0,5 puntos porcentuales. España entraría en la lista de países que aumentaron tímidamente la partida en los primeros años de crisis (pasó de 1,2% del PIB el año 2007 al 1,5% el año 2010), pero disminuyeron hasta alcanzar el 1,3% en 2015. Por otro lado, el resto de países se mantienen en proporciones muy similares en los últimos años o incluso han seguido aumentando la proporción de inversión pública en políticas de infancia y familia.

⁵⁴ España pasó de dedicar un 2% del PIB a políticas de desempleo en 2007 a un 3,6% en 2011. En políticas de jubilación, se pasó del 6,6% en 2007 al 8,5% en 2011 y al 9,8% en 2014. El resto de políticas sociales, en las que se incluye infancia y familias, apenas han variado unos decimales (datos de Eurostat).

En cualquier caso, España es de los países que invierte un porcentaje menor en infancia y familias, juntamente con otros países del sur y del este de Europa, además de Holanda (tabla 4.2). Teniendo en cuenta el global del gasto público en protección social, las funciones de vejez y enfermedad suponen el mayor porcentaje de gasto social en España, con el 39,9% y el 27,1% en 2016, respectivamente (tabla 4.3). El gasto en infancia y familias (o familia e hijos como lo denomina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), suponía el 6,1% del gasto en protección social antes de la crisis, en 2007, pero en 2016 (los últimos datos disponibles) se sitúa en el 5,3% del gasto. El importe dedicado a Infancia y familias (que incluye tanto las prestaciones monetarias como en especie) ha pasado de los 13.205 millones de euros dedicados en 2007, a los 14.395 millones de euros en 2016. Sin embargo, si se tiene en cuenta el aumento del IPC, se puede observar que el importe ha disminuido ya que el valor real de los 13.205 millones de euros dedicados en 2007 equivaldría a 14.948 millones de euros actualizados con el IPC de 2016.

Tabla 4.3. Porcentaje de gasto en protección social según función en términos SEEPROS. España 2007, 2010, 2014, 2016

	2007	2010	2014*	2016*
Enfermedad, Atención sanitaria	30,9	28,4	25,5	27,1
Invalidez	7,4	7,1	7,2	7,0
Vejez	31,6	33,1	38,6	39,9
Supervivencia	9,4	8,8	9,7	9,6
Familia, Hijos	6,1	5,9	5,2	5,3
Desempleo	10,0	13,2	10,6	7,9
Vivienda	0,9	0,9	0,4	0,4
Exclusión social	1,2	0,9	1,0	1,0
Gastos administrativos	2,3	1,9	1,8	1,7
Otros gastos	0,2	0,03	0,01	0,02
TOTAL GASTOS	100,0	100,0	100,0	100,0

SEEPROS: Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social.

* Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Anuarios de Estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Las diferencias en inversión pública destinada a políticas de reducción del riesgo a la pobreza y exclusión social, así como las diferencias de protección social ante el desempleo y deficiencias estructurales del mercado laboral han sido variables clave sobre los efectos negativos de la crisis en España (Navarro y Clua-Losada, 2014). A lo largo de los años, la inversión en infancia y familias en España ha tendido a ser baja

comparado con el resto de la UE.⁵⁵ Sin embargo, el gasto se incrementó significativamente entre 2001 y 2009, en proporción al crecimiento del PIB. En 2001 las políticas familiares suponían el 4,7% del total del gasto social en España, incrementándose hasta el 6,3% en 2007 (Cantó, 2014). Las causas de este aumento fueron varias. En primer lugar, la prestación-desgravación para madres trabajadoras con hijos menores de tres años instaurado en 2003 (con una deducción de 100 euros mensuales). En 2007 se instauró la prestación universal por nacimiento en un pago único de 2.500 euros (conocido como cheque-bebé) y la ampliación del permiso de paternidad, de dos a trece días. Por último, en 2008 se reformó la prestación por hijo a cargo, con límite de recursos, pasando de 291 a 500 euros. En este periodo también se generaron diversas prestaciones en distintas Comunidades Autónomas (CCAA).

Con la llegada de la crisis económica, algunos países mejoraron la inversión en familias e infancia, como Alemania, Francia e Irlanda (Richardson, 2010). Sin embargo, otros, como España, la redujeron. En 2010, se adoptaron una serie de medidas para la reducción del déficit público, por las que se recortó la prestación por hijo a cargo para menores de tres años de 500 a 291 euros, y se congeló el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).⁵⁶ El 31 de diciembre de 2010 se suprimió el Cheque-bebé, la única prestación universal por hijo a cargo.⁵⁷ También se recortaron o eliminaron prestaciones familiares de las CCAA (como en Cataluña, Extremadura, Cantabria, Asturias, Madrid y Navarra).⁵⁸ Todo ello da la sensación que las ayudas a la infancia son prescindibles en tiempos de crisis (UNICEF, 2012). En 2015 (últimos datos disponibles de la OCDE) el gasto público en familias en España era del 1,36%. En esta fecha, más de la

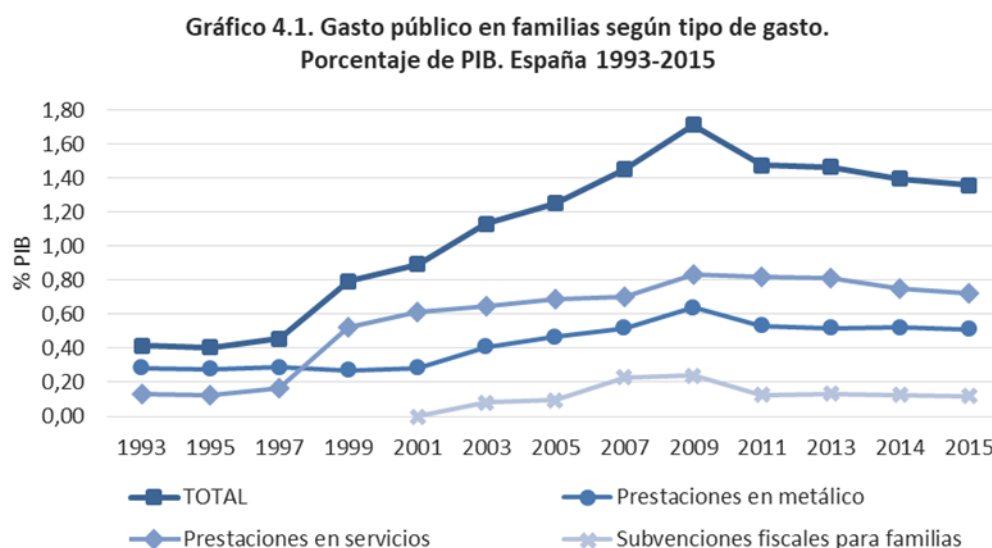
⁵⁵ En 1990 se introdujo en España la prestación por hijo a cargo. Aunque la prestación iba dirigida a las familias con menores dependientes o con discapacidad y en situación vulnerable, no produjo cambios significativos, ya que se trataba de una prestación muy reducida (Cantó, 2014).

⁵⁶ El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. El IPREM se publica anualmente a través de la Ley de Presupuestos.

⁵⁷ Marí-Klose y Marí-Klose (2012a) calculan que el cheque-bebé llegó a reducir la pobreza en menores de 1 año en 6,5 puntos porcentuales. Para conocer más sobre el impacto de la implantación y eliminación del Cheque-bebé, se puede consultar González (2013) y González, Borra y Sevilla-Sanz (2013).

⁵⁸ En Catalunya en 2011 se redujo el presupuesto de ayudas a familias con hijos un 75%. En Extremadura la ayuda por nacimiento pasó de 6.600 euros anuales a 1.200. Y en Cantabria la ayuda condicionada de 100 euros mensuales durante los tres primeros años de vida de los hijos cambió el límite de renta, pasando de un tope de 42.000 euros de renta familiar para poder cobrar la ayuda, a un límite de 18.000 (UNICEF, 2012).

mitad del gasto público dirigido a familias (el 53,3%) era para prestaciones en servicios, un poco más de un tercio (37,8%) para prestaciones en metálico (como la baja por maternidad o paternidad), y el 8,9% en subvenciones fiscales (gráfico 4.1).



Font: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Las prestaciones en servicios, que supone en España el porcentaje de gasto público más elevado en infancia y familias, son relevantes ya que inciden en la toma de decisiones familiares relacionadas con el mercado de trabajo y el ahorro del hogar. Algunos autores defienden este tipo de prestaciones por encima de las prestaciones monetarias, ya que mientras las prestaciones en servicios (por ejemplo, guarderías) incrementa la probabilidad de que las madres se incorporen al mercado laboral, las prestaciones monetarias pueden llegar a desincentivar la oferta de trabajo del miembro de la pareja que gana menos salario (normalmente la madre) (European Comission, 2009). Por otro lado, las transferencias monetarias pueden no ser suficientes para pagar el cuidado infantil de calidad que diversas investigaciones han demostrado que beneficia al desarrollo cognitivo de la infancia (OECD, 2009).

En la mayoría de países europeos (no en España) las transferencias monetarias son las que tienen un mayor impacto en la reducción de la pobreza infantil. Menos de un tercio de países de la UE, entre ellos España, las prestaciones de servicios tienen un mayor efecto en la reducción de la tasa de pobreza que las transferencias monetarias (Föster y

Verbist, 2014). Esto sucede porque la magnitud del efecto de las transferencias monetarias en la reducción de la pobreza infantil depende de la cuantía, así como de las características (en función de la edad o del número de hijos).

Entre las prestaciones monetarias dirigidas a infancia y familias en España, destacan, por un lado, las prestaciones contributivas por maternidad y paternidad, y por otro, la prestación por hijo a cargo no contributiva.⁵⁹ Las prestaciones por maternidad y paternidad, que cubre los salarios de madres y padres trabajadores mientras dura el periodo de descanso tras el nacimiento o adopción de un hijo, son las prestaciones más notables, con 1.960 millones de gasto en 2017 (1.560 millones de prestación por maternidad y 400 millones de prestación por paternidad).⁶⁰ Por lo que respecta a la prestación por hijo a cargo, en 2017 la recibieron aproximadamente 1,3 millones de menores de 18 años sin discapacidad, lo que representa un 15% del total de población de esa edad.

Los impuestos sobre la renta tienen un efecto limitado en la reducción de la pobreza infantil. Si bien es cierto que representan un peso económico importante (sobre todo las desgravaciones fiscales por hijo a cargo), no llegan a tener demasiado impacto en la reducción de la pobreza infantil, ya que las familias más pobres no pueden obtener los beneficios fiscales que reciben los individuos en hogares en tramos de renta más alto al estar exentos de tributar. De ahí que los impuestos sobre la renta no tengan apenas relevancia en los debates sobre la reducción de la pobreza en menores de 18 años (Cantó, 2014). Es por este motivo que el siguiente apartado se centra en el impacto de las prestaciones monetarias.

⁵⁹ Las prestaciones contributivas son aquellas que requieren un mínimo de cotización, las prestaciones no contributivas, en cambio, se otorgan a todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad o necesidad, independientemente de que hayan cotizado o no.

⁶⁰ Datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

4.2 INCIDENCIA DE PRESTACIONES MONETARIAS EN LA POBREZA INFANTIL

Las rentas generadas por los ingresos derivados del empleo asalariado, el autoempleo o las ganancias de capital suelen ser insuficientes para muchas familias para mantener cierto nivel de condiciones de vida o evitar estar en situación de riesgo de pobreza. Los Estados de Bienestar se encargan de complementar las rentas familiares e intentar corregir las situaciones de vulnerabilidad económica mediante distintas políticas de rentas. El Estado de Bienestar tradicionalmente tiene (o debería tener) como objetivo la reducción de la desigualdad que produce el mercado de trabajo por medio de políticas fiscales y de transferencias monetarias (por ejemplo, prestaciones por desempleo, pensiones, ayuda a por hijo a cargo, etc.). Sin embargo, la protección de la infancia puede variar en función del tipo de Estado de Bienestar (según la clasificación de Esping-Andersen y Ramos, 2000). Así, los Estados de Bienestar liberales, con un bajo nivel de desmercantilización, tienden a proteger menos a la infancia, lo que conlleva mayores tasas de pobreza infantil. No obstante, Reino Unido, clasificado tradicionalmente como liberal, en 1999 se comprometió a reducir la pobreza infantil a la mitad en 2010 y a eliminarla para 2020, anunciando una serie de medidas como el aumento de las prestaciones dirigidas a familias con hijos y una tendencia a la universalidad de las prestaciones. El compromiso traspasó los partidos políticos y en 2010 se estableció la Ley de Pobreza Infantil, implicando a los gobiernos actuales y futuros a tomar medidas para eliminar la pobreza infantil. Esta estrategia logró tener un gran impacto en la lucha contra la pobreza infantil del país.

En los Estados de bienestar socialdemócratas las tasas de pobreza infantil son, en general, bajas, ya que logran combinar políticas públicas universales de prestación monetaria, de provisión de servicios de cuidado infantil y de promoción del empleo. Los Estados de Bienestar conservadores (característicos de Centroeuropa) utilizan la Seguridad Social como herramienta para proteger a las familias, redistribuyendo recursos hacia las familias con hijos. Sin embargo, es importante evitar que los beneficios obtenidos a través de las prestaciones desincentiven la incorporación al mercado laboral (sobre todo en el caso de la mujer), lo que se conoce como la “trampa

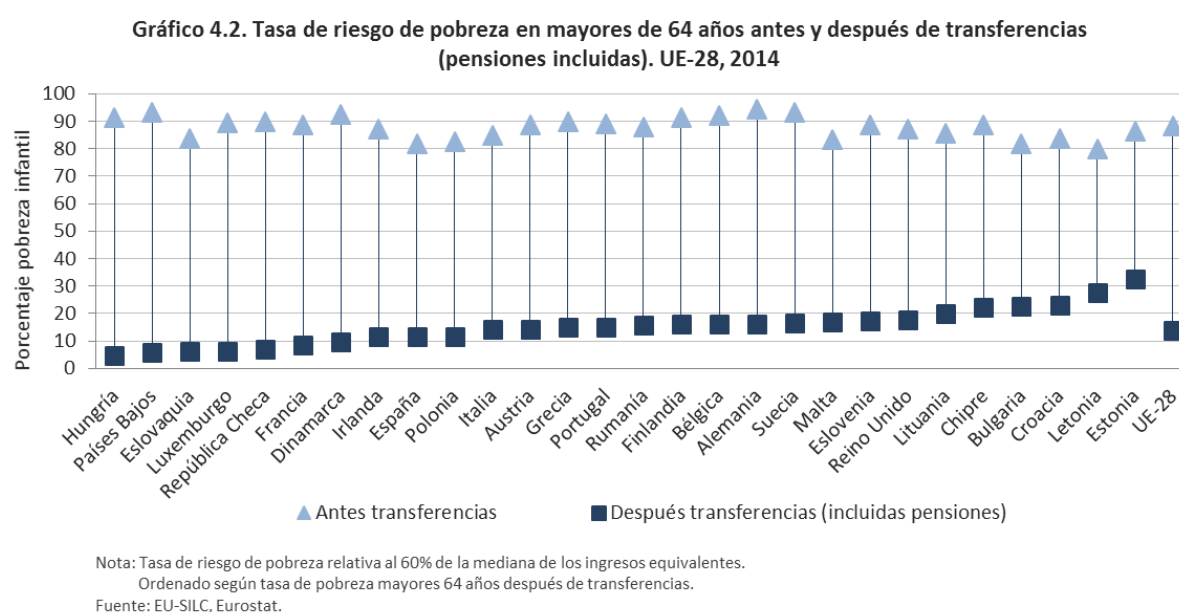
de la pobreza” (Ayala, Martínez, y Sastre, 2006; Van de Walle, 1998; Sandefur y Cook, 1997).

Los Estados de Bienestar mediterráneos, aunque de base conservadora, se caracterizan por ser familistas. La tradicional protección que aporta la red familiar al cuidado infantil ha propiciado la escasa implicación del Estado. Sin embargo, los cambios demográficos, sobre todo en las estructuras familiares, la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo y la falta de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, ponen en evidencia la necesidad de que el Estado asuma un mayor papel en la protección de la infancia (Ayala, Martínez, y Sastre, 2006). En el anterior capítulo ya se ha demostrado como la red familiar ya no es suficiente para resguardar a la infancia de la pobreza, sobre todo en contextos de crisis económica, de aquí que sea imprescindible ampliar el perímetro de las políticas de transferencias, entre otras.

Los sistemas de prestaciones o transferencias sociales en los distintos países son muy variados y tienen efectos divergentes en la población de menor edad (Figari, Paulus y Sutherland, 2009). En el caso español, de las diferentes prestaciones monetarias existentes podemos encontrar desde las contributivas sin condiciones de renta (como la prestación por desempleo o pensiones), las no contributivas sin condiciones de renta (como por ejemplo la prestación por hijo a cargo con discapacidad) o las prestaciones con condicionantes de renta (como la prestación por hijo a cargo, la renta activa de inserción, o el subsidio de desempleo). A partir de una serie de microsimulaciones, Cantó y Ayala (2014) analizan el impacto de las principales políticas monetarias en vigor en 2012 sobre los niveles de pobreza tanto infantil como mayor de 18 años. Los resultados de este estudio muestran que el número de hogares que logran salir de la pobreza gracias al sistema de prestaciones es bajo, especialmente en el caso de los hogares con menores de edad. En general, las prestaciones con mayor impacto en la pobreza son las pensiones contributivas seguidas de las prestaciones condicionadas por renta. Según este estudio, en el caso de los hogares con menores de 18 años la política que más contribuye a reducir la pobreza son las prestaciones sociales en general (según las estimaciones de los autores estas reducirían el 20%), de las que destacarían las prestaciones sin condición de renta. Los resultados de estos autores revelan que las

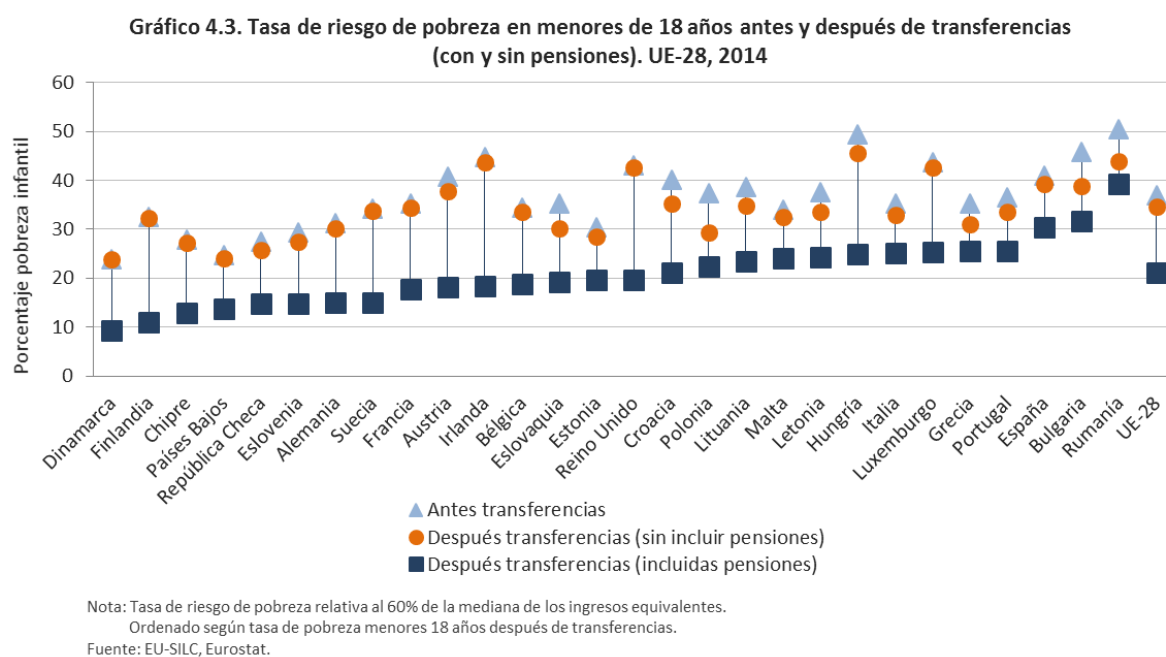
prestaciones condicionadas por renta (principalmente son subsidio de desempleo y las pensiones no contributivas) son significativamente más efectivas en reducir la pobreza adulta que la infantil.

Las transferencias monetarias tienen una incidencia muy significativa en la reducción de la tasa de riesgo de pobreza de la población en general. El sistema de pensiones, por ejemplo, es especialmente significativo en la reducción de la tasa de riesgo de pobreza en los grupos de mayor edad. Las transferencias públicas, incluidas las pensiones por jubilación, reducen un 84,3% la tasa de pobreza en mayores de 64 años de la Unión Europea. En 2014, la tasa de pobreza antes de recibir las transferencias de la población de 65 y más años de la UE-28 era del 88,1%. Después de transferencias, en cambio, sobre todo gracias a las pensiones por jubilación, la tasa era del 13,8% (gráfico 4.2). España también consigue reducir de manera considerable la pobreza entre los más mayores, pasando del 81,9% de pobreza antes de transferencias, al 11,4% después.



El efecto de las transferencias en la reducción de la pobreza infantil, en cambio, no tiene un efecto tan significativo como en la reducción de la pobreza de los mayores de 64 años. La tasa media de pobreza infantil antes de transferencias en la Unión Europea era del 36,9% en 2014. Después de transferencias la tasa se reduce al 21,1% (21 puntos porcentuales menos). Estas cifras se refieren a después de transferencias que incluyen

las pensiones (de jubilación, viudedad, orfandad, incapacidad). En el caso de no incluir estas pensiones, la reducción de la pobreza infantil sería menor, pasando a ser del 34,7% en la UE-28, solo dos puntos porcentuales de la tasa antes de transferencias. En España, que es uno de los países con un mayor porcentaje de pobreza infantil, tal como se ha visto en capítulos anteriores, la tasa de pobreza en menores de 18 años antes de transferencias era del 41% en 2014 y después de transferencias (incluyendo pensiones) del 30,5%. Si no tuviéramos en cuenta las pensiones, la tasa de pobreza infantil después de transferencias sería del 39,3%, menos de dos puntos de diferencia respecto la tasa antes de transferencias (gráfico 4.3). Esto indica que el efecto que tienen las pensiones en la reducción de la pobreza infantil es bastante superior que el efecto de otros programas focalizados en infancia y familias, volviendo a poner sobre la mesa el escaso impacto de este tipo de medidas en España (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012a).



El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil es muy divergente según los países. Como se puede observar en el gráfico 4.3, algunos países tienen niveles elevados de pobreza infantil de partida (sin tener en cuenta las transferencias monetarias que reciben los hogares), mientras otros tienen niveles de pobreza infantil substancialmente más reducidos. Independientemente de los puntos de partida, las políticas de transferencias monetarias de los Estados tienen una

incidencia muy desigual. Es el caso de países como Irlanda, Hungría, Reino Unido (países que no se definirían precisamente como Estados de Bienestar Social-demócratas) y Finlandia, cuya inversión pública en transferencias monetarias consiguen reducir más de 20 puntos porcentuales la pobreza infantil. Sin embargo también se observan países con niveles elevados de pobreza infantil antes de transferencias y con escasa diferencia después de transferencias monetarias públicas. Este sería el caso de países como Grecia, Malta, Italia y España.

En el conjunto de la Unión Europea, las transferencias monetarias tienen un importante impacto en la reducción del riesgo de pobreza de la población. En los mayores de 64 años, que mayoritariamente ya no están activos en el mercado laboral y, por lo tanto, no tienen ingresos derivados de su trabajo, las pensiones de jubilación permiten reducir alrededor de un 80% la tasa de riesgo de pobreza. La crisis económica aumentó el impacto reductor de las transferencias públicas sobre la tasa de riesgo de pobreza en mayores de 64 años, no tanto por el incremento de sus pensiones, sino por la bajada general de los ingresos del conjunto de población.

Por otro lado, las transferencias sociales lograron reducir el 42% de la pobreza infantil en la Unión Europea (tabla 4.4). En más de la mitad de los países (en 16 de 28), la llegada de la crisis económica redujo el impacto de las transferencias sobre las tasas de riesgo de pobreza infantil. La precarización del empleo y la pérdida de puestos de trabajo mostraron la falta e insuficiencia de las políticas de transferencia para revertir la tasa de pobreza infantil en Europa.

Tabla 4.4. Impacto de las transferencias monetarias (incluidas las pensiones) en la reducción de la tasa de pobreza de menores de 18 años y la tasa de mayores de 64 años. UE-28, 2008, 2014 y 2016

		2008	2014	2016			2008	2014	2016
UE-28*	< 18 años	-43,0	-42,8	-42,3	Hungría	< 18 años	-62,0	-49,3	-58,2
	> 64 años	-78,3	-84,3	-83,4		> 64 años	-95,2	-95,1	-92,4
Alemania	< 18 años	-51,7	-51,6	-54,2	Irlanda	< 18 años	-56,7	-59,2	-54,1
	> 64 años	-84,1	-82,7	-81,2		> 64 años	-75,2	-86,9	-81,4
Austria	< 18 años	-54,1	-55,4	-59,4	Italia	< 18 años	-27,5	-28,7	-27,6
	> 64 años	-78,5	-84,0	-85,2		> 64 años	-75,0	-83,3	-81,9
Bélgica	< 18 años	-46,4	-45,2	-45,7	Letonia	< 18 años	-31,2	-35,2	-42,4
	> 64 años	-76,9	-82,5	-83,4		> 64 años	-29,7	-65,5	-52,5
Bulgaria	< 18 años	-29,8	-30,8	-26,7	Lituania	< 18 años	-31,9	-39,1	-32,1
	> 64 años	-56,4	-72,3	-70,3		> 64 años	-63,1	-76,5	-67,3
Chipre	< 18 años	-46,4	-54,1	-42,6	Luxemburgo	< 18 años	-44,2	-41,9	-45,2
	> 64 años	-46,1	-74,7	-77,9		> 64 años	-94,0	-93,0	-89,6
Croacia	< 18 años	:	-47,3	-46,3	Malta	< 18 años	-38,7	-28,9	-32,9
	> 64 años	:	-72,4	-68,1		> 64 años	-70,3	-79,7	-71,9
Dinamarca	< 18 años	-59,0	-61,5	-56,9	Países Bajos	< 18 años	-45,6	-44,8	-40,6
	> 64 años	-80,4	-89,4	-90,7		> 64 años	-90,1	-93,7	-90,4
Eslovaquia	< 18 años	-49,2	-45,5	-40,7	Polonia	< 18 años	-41,2	-40,4	-40,7
	> 64 años	-88,6	-92,6	-93,2		> 64 años	-86,2	-85,8	-84,3
Eslovenia	< 18 años	-55,9	-49,5	-53,3	Portugal	< 18 años	-31,1	-29,9	-29,1
	> 64 años	-75,0	-80,7	-80,0		> 64 años	-73,6	-83,0	-79,6
España	< 18 años	-22,4	-25,6	-22,5	Reino Unido	< 18 años	-40,7	-54,3	-53,9
	> 64 años	-67,0	-86,1	-84,6		> 64 años	-69,4	-79,7	-80,5
Estonia	< 18 años	-41,6	-35,2	-41,7	República Checa	< 18 años	-58,8	-46,5	-43,6
	> 64 años	-53,5	-62,2	-52,0		> 64 años	-91,8	-92,2	-91,0
Finlandia	< 18 años	-60,4	-66,6	-70,0	Rumanía	< 18 años	-32,5	-22,0	-25,7
	> 64 años	-75,5	-82,5	-86,5		> 64 años	-69,6	-82,1	-77,6
Francia	< 18 años	-56,9	-49,7	-46,3	Suecia	< 18 años	-62,9	-55,8	-48,3
	> 64 años	-86,2	-90,3	-90,8		> 64 años	-84,2	-82,3	-82,2
Grecia	< 18 años	-18,1	-27,8	-31,2					
	> 64 años	-73,3	-83,4	-85,9					

: No hay información

Nota: Impacto de las transferencias calculado a partir del porcentaje de la diferencia en la tasa de pobreza infantil antes y después de transferencias (incluidas las pensiones). Diferencia porcentual = ((tasa después - tasa antes) / tasa antes)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

Finlandia es el país donde las transferencias sociales tienen un mayor impacto. De hecho, es el único país que mantiene una reducción superior al 60% desde antes de la crisis, llegando a un 70% menos de pobreza infantil en 2016 (tabla 4.4). Un total de ocho países consiguieron reducir más del 50% en 2014 (Finlandia, Dinamarca, Irlanda, Suecia, Austria, Reino Unido, Chipre y Alemania). España, en cambio, únicamente consigue disminuir el 25,6% la pobreza de 0-17 años, solo por encima de Rumanía. En 2016 pasa a ser el país con un impacto menor en la reducción de la pobreza infantil de toda la Unión Europea, con una reducción del 22,5%. Cantó (2011) ya indicó que, a parte de las escasas transferencias monetarias dedicadas a combatir la pobreza infantil en España, las políticas generales de gasto en pensiones y prestaciones por desempleo tampoco

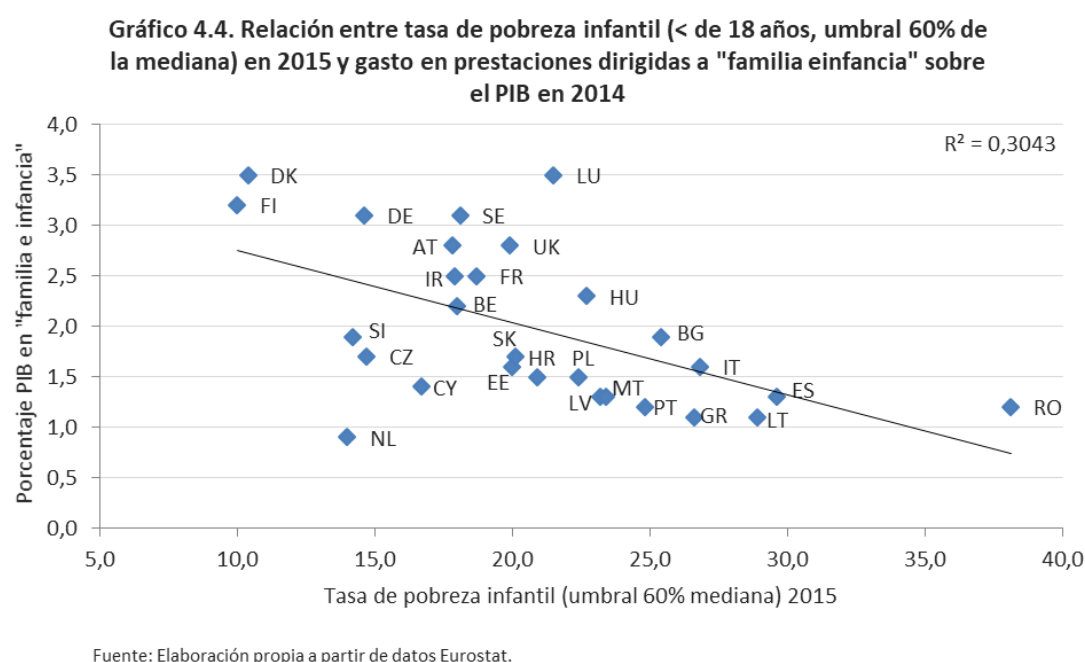
tienen demasiado impacto sobre la pobreza infantil en comparación con el que tienen en otros países de la Unión Europea.

La capacidad para disminuir la pobreza infantil de ciertas políticas depende de múltiples factores, como la tasa inicial de pobreza antes de transferencias, el volumen de personas afectadas, las características de estas personas, la capacidad económica del país o el mercado de trabajo y la vivienda. Asimismo, cada país parte de condiciones distintas (económicas, laborales, demográficas, etc.) lo que a su vez puede condicionar que una misma política pública tenga resultados o impactos diferentes en distintos contextos.

A pesar de las diferencias contextuales o del diseño de las políticas en los distintos países, encontramos indicios que muestran que hay cierta relación entre la inversión pública en políticas dirigidas a infancia y familias y la tasa de pobreza infantil. El gráfico 4.4 permite ver que la inversión en las políticas de transferencias sociales (que no incluyen las subvenciones fiscales ni las prestaciones en servicios) correlacionan de forma significativa: a mayor proporción de gasto del PIB en familia e infancia menor tasa de pobreza, tanto moderada (umbral al 60% de la mediana) como alta (40% de la mediana) (UNICEF, 2017). En general, los países que destinan una mayor partida de recursos públicos al desarrollo de prestaciones y políticas destinadas a la infancia y sus familias son los que, por término medio, presentan una menor tasa de pobreza infantil.

A pesar de la relación existente entre el gasto público en las políticas dirigidas a infancia y pobreza con la tasa de pobreza infantil, la diferencia en las políticas que desarrollan en cada país son substanciales. Los países que destinan la misma proporción de gasto público en prestaciones para las familias con hijos dependientes no tienen la misma tasa de pobreza por diversos motivos. Aunque es aventurado fijar una relación directa entre el gasto en políticas hacia la infancia y las familias y la tasa de pobreza infantil, hay una evidente asociación entre la aplicación de sistemas más restrictivos de ayudas hacia las familias y tener una tasa de pobreza infantil elevada (Ayllón, 2015; Cantó y Ayala, 2014; Bradshaw et al., 2012; Marí-Klose y Mary-Klose, 2012b). Algunas investigaciones, de hecho, indican que las transferencias monetarias a familias vulnerables tienen un

correlación positiva con el desarrollo cognitivo de los niños y niñas, así como un mejor progreso educativo (Duncan, Magnuson y Votruba-Drzal, 2014; Dahl y Lochner, 2012).



En el siguiente apartado se pretende analizar con cierto detalle las diferencias en el diseño y la aplicación de una de las principales políticas dirigidas a mejorar la situación de vulnerabilidad económica de los menores de edad, como es la prestación a hijo a cargo. Asimismo, se plantearán los principales debates y factores que provocan que los diferentes países, gobiernos o modelos de Estados de Bienestar diseñen y apliquen de forma tan diferenciada una política que (a priori) busca los mismos resultados.

4.4. LA PRESTACIÓN POR HIJO A CARGO: COMPARATIVA Y ESTRATEGIAS

Como hemos visto con anterioridad, las principales políticas de protección social en España van dirigidas a la provisión de pensiones y prestaciones por desocupación, las cuales tienen un impacto limitado sobre la pobreza infantil. Aún no existen grandes políticas de transferencias monetarias que tengan como objetivo explícito la lucha contra la pobreza infantil. No obstante, existen diversos instrumentos tanto estatales como autonómicos de apoyo monetario a las familias con hijos menores. Algunas de

estas políticas suponen beneficios fiscales en forma de deducciones fiscales aplicadas a la base imponible del IRPF. Algunos investigadores han criticado este tipo de medidas por ser poco redistributivas (Levy, Mercader y Planas, 2006). La principal crítica se centra en el escaso beneficio que supone este tipo de medidas para la población más vulnerable. Por un lado, los individuos y familias que no trabajasen durante el periodo fiscal no se podrían beneficiar de este tipo de ayudas, y por otro lado, el beneficio fiscal es mayor cuanto más alta sea la renta del contribuyente.

A estos beneficios fiscales hay sumar la prestación por hijo a cargo estatal y otras prestaciones autonómicas o de ayudas locales.⁶¹ La prestación estatal se caracteriza por ser una prestación no contributiva financiada por impuestos y se recibe si se cumplen una serie de requisitos (por lo que se trata de una prestación condicional).⁶² En este caso pueden recibir la prestación las familias cuyas rentas no superen los 11.577 euros anuales en el caso de hasta dos hijos dependientes, 17.424 euros anuales en el caso de tres hijos, y el umbral aumenta 2.822 euros por cada hijo dependiente adicional.⁶³ La prestación es baja tanto si se analizan en términos absolutos como relativos (comparando con otras ayudas o la misma ayuda de otros países del entorno). Por cada hijo se reciben 24,3 euros mensuales (83,3 euros en caso de tener una discapacidad diagnosticada mayor o igual al 33%). La prestación por hijo a cargo en España es una política que está focalizada hacia aquellas familias con rentas más bajas. A pesar de los argumentos a favor de las políticas focalizadas a los estratos más vulnerables que se detallan más adelante en este capítulo, la mayoría de países de la Unión Europea aplican este tipo de prestaciones de forma universal para las familias con hijos.

Según el estudio llevado a cabo por Van Lancker y Van Mechelen (2015), en Europa se pueden identificar tres grandes grupos de modelos de prestaciones por hijo a cargo. El primero incluye los países que tienen una política de prestación por hijo a cargo

⁶¹ Por ejemplo las ayudas para familias con hijos en el País Vasco a raíz de los diferentes Planes Interinstitucionales de Apoyo a las familias con hijos e hijas (ver Decreto 30/2015 BOPV) o a nivel local como en Barcelona con las ayudas a menores de 16 años del Fondo Extraordinario de Ayuda de Emergencia Social para Niños.

⁶² Prestación no contributiva de la Seguridad Social establecida en la Ley 26/1990 de 20 de diciembre.

⁶³ Solo se cuentan menores de 18 años como hijos dependientes, excepto en el caso de hijos con discapacidad severa que no hay límite de edad.

fundamentalmente basada en la focalización de la ayuda en un grupo concreto de familias (las más vulnerables). El segundo grupo está integrado por los países con modelos mixtos de prestaciones que combinan beneficios específicos o focalizados que complementan unos perfiles concretos dentro del sistema universal. Algunos sistemas de bienestar centro europeos suelen plantear políticas universales de provisiones de servicios y de ingresos –como las ayudas a las familias o las prestaciones por niños– combinado con subsidios focalizados a grupos vulnerables específicos (Schwartz-Bojen et al., 2014). El último grupo lo forman países con un modelo de prestación por hijo a cargo estrictamente universal, donde los beneficios son iguales para todos los ciudadanos. La mayoría de países del norte de Europa como Alemania o Hungría se podrían considerar estrictamente (100%) universales (Van Lacker y Van Mechelen, 2015).

Según los datos que proporciona el MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), en enero de 2017 solo hay seis países de la UE-28 que no disponen de un sistema universal de prestaciones por hijo a cargo: España, Italia, Grecia, Croacia, Chipre y Lituania.⁶⁴ El resumen de las características de las políticas de prestación por hijo a cargo de los diferentes países en Europa está presentado en la Tabla 4.5. En el caso de Grecia en 2017 ya no tiene ninguna política definida como prestación de hijo a cargo (hasta 2015 la tenía condicionada). El resto de países aplican la política de forma universal, siendo esta la opción claramente mayoritaria.

La mayoría de países dotan de una mayor cuantía las ayudas por hijo a cargo en comparación con el caso de España. En algunos países como Portugal, Polonia o Rumanía las cuantías duplican a la que se destina en España, y en algunos países hasta es cinco veces superior (por ejemplo en Alemania o Eslovenia). En la mayoría de países con más pobreza infantil suele haber un desequilibrio a favor de las políticas condicionadas con relación a las universales. Se tiene que destacar que en algunos de estos países (como en España), este desequilibrio se ha agravado en los últimos años en

⁶⁴ En el trabajo de Cantó y Ayala (2014) presentan los datos de MISSOC de 2012. En ese año los países que tenían la política condicionada eran: España, Italia, Portugal, Lituania, Rumanía y Grecia.

respuesta a la crisis económica, puesto que han tendido a reducir las escasas medidas universales que habían aplicado (por ejemplo con la eliminación del Cheque Bebé).

Como se puede apreciar en la tabla 4.5, las diferencias entre los distintos países son muy substanciales. Se observan diferencias en la cantidad que se transfiere por cada hijo, la escalabilidad de la prestación según el número de hijos o de las rentas familiares, la edad en que se consideran los hijos como dependientes, las consideraciones de la prestación según discapacidad, según la estructura del hogar (monoparentalidad), según la situación de desempleo de los padres, según la condición de estudiante del hijo, etc. Todos estos elementos provocan una plétora de diseños de la “misma” prestación que ejemplifican la diversidad de propuestas. Así pues, hay tantos diseños de esta política como países que la aplican.

Tabla 4.5. Características de las prestaciones por hijo a cargo en los países de UE (enero de 2017)

	Alemania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Chipre	Croacia	Dinamarca
Características básicas	Universal (financiado por impuestos). Se añade a la prestación una rebaja impositiva respecto a algunas necesidades básicas para las familias. La cuantía depende del número de hijos. Los menores deben residir en Alemania, cualquier estado de la EEA o en Suiza.	Universal (financiado con cotizaciones). La cantidad de la prestación depende del número y edad de los hijos.	Universal (financiado con impuestos y cotizaciones). Financiado por una subvención federal y que cubre a cualquier persona considerada como activa. Los hijos deben residir y estudiar en Bélgica.	Universal (financiado con impuestos). Cubre a todos los residentes en Bulgaria. Las ayudas no están condicionadas por renta menos en algunos supuestos.	Condicional (financiado con impuestos) según residencia, renta familiar y patrimonio.	Condicional (financiado por impuestos). Cubre a todos los residentes (si llevan al menos 3 años y si el hijo no reside fuera en un periodo superior a 3 meses). Condicionada por renta.	Universal (financiado por impuestos). Cubre a todos los niños residentes en Dinamarca que tengan la nacionalidad o sean extranjeros y lleven al menos 1 año de residencia. Cuantía según ingresos, edad hijos y varía según el tiempo de residencia para los que llevan menos de 2 años. Los padres tienen que pagar los impuestos en el país. Para menores de 18 años
Edad	Hasta los 18 años, ampliable a 21 que no han trabajado y a 25 si están en educación superior o profesional (y cuando acaban si no superan las 20 horas de trabajo).	Hasta 18 años, y hasta 24-25 años según situación (estudiantes, discapacidad, etc.)	Hasta 18 años, y hasta 25 años según situación (estudiantes, discapacidad, etc.)	Cubre a los hijos hasta la graduación del instituto pero no después de los 20 años.	Hasta 18 años (hasta 19 si están en secundaria; hasta 21 si (hombres) en el ejército).	Cubre hasta 15 años y hasta 19 años en el caso de formación profesional (21 años si tiene algún tipo de enfermedad grave). Hasta los 27 años si está discapacitado.	Hasta 18 años.
Cuantía mensual (€)	1er y 2do hijo (cada uno): 192€; 3er hijo: 198€; 4to y siguientes: 223€	Por cada hijo < 3 años: 111,8 €; 3 años: 119,6 €; 10 años: 138,8 €; 19 años: 162 €.	Total por 1 hijo: 92,1 €; 2 hijos: 170,4 €; 3 hijos o más: 254,4 €.	Hasta completar secundaria: un hijo 19 €; 2 hijos 43 €; 3 hijos 66 € y 4 hijos 72 €. Por cada hijo más 10 €. Por tener un hijo de menos de 1 año 51 € así como por discapacidad (según renta)	Familias con 1 o dos hijos se pagan anualmente; con 3 o más se pagan mensualmente. 4 baremos de renta: a) 0-19.500€; b) > 19.500 - 39.000€; c) > 39.000€-49.000€; d) > 49.000€-59.000€ 1 hijo: a) 40€; b) 35€; c) 32€; d) 0€ 2 hijos: a) 47€; b) 43€; c) 32€; d) 29€ 3 hijos: a) 87€; b) 83€; c) 63€; d) 58€ 4 o más hijos: a) 140€; b) 127€; c) 105€; d) 95€	Según los umbrales de renta: umbral bajo: 40 €; umbral medio: 33 €; umbral alto 26 €	a) "Beneficio para niños y jóvenes" (børne- og ungeydelse): Por cada hijo <= 2 años: 201€; 3-6 años: 159€; 7-14 años: 125€; 15-17años: 125€ "Subsidio infantil" (børnetilskud): 61€ por hijo (menor de 18 años)
Variación según renta	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
V. per edad	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí
V. por desocupación	No	No	Sí	No	No	No	Sí
V. monoparental	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí

Tabla 4.5 (continuación). Características de las prestaciones por hijo a cargo en los países de UE (enero de 2017)

	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Grecia
Características básicas	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los niños residentes.	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los niños residentes. Cuantía dependiendo de ingresos hogar y número de hijos.	Condicional (financiado por impuestos). Recibir la prestación depende del nivel de la renta de los padres	Universal (financiado por impuestos). Cubre a todos los residentes en Estonia. Hijos y padres deben residir en el país.	Universal (financiado por impuestos). Cubre a todos los menores residentes en Finlandia.	Universal (financiado por cotizaciones de empleo y la "contribución sociale généralisée". La cuantía depende del número de hijos, su edad y renta del hogar. Cubre a todos los menores residentes en Francia.	No hay política para hijo a cargo desde 2015.
Edad	Hasta finalizar la educación obligatoria (16 años) y hasta 25 años para estudios superiores y para los que no puedan estudiar o trabajar por discapacidad o enfermedad	Hasta 18 años.	Hasta 18 años. Con discapacidad severa no hay límite.	Ayuda hasta los 16 años, y hasta los 19 en el caso de estar en educación secundaria.	De los 0-16 años (incluido).	Hasta los 20 años.	
Cuantía mensual (€)	Por cada hijo 23,5€, y un suplemento de 11€ para los desocupados y los que no tengan el "tax bonus" (<i>Daňový bonus</i>)	Por 1er hijo: 114,3€; 2do hijo: 125,7€; 3er y por cada uno de los siguientes: 137,2€	< 18 años: por hijo: 24,3€; con discapacidad >=33%: 83,3€. Si ingresos superan 11.577€ anuales no reciben prestación en el caso de hasta 2 hijos dependientes, 17.424€ (en el caso de 3 hijos, y 2.822 adicionales por cada hijo adicional.	Por cada hijo 1er y 2do (cada uno): 50€; por el 3ero y siguientes (cada uno): 100€	Por 1er hijo: 95,7€; 2do hijo (se suma): 105,8€; 3er hijo (se suma): 135€; 4to hijo (se suma): 154,6€; 5o y siguientes (se suma): 174,3€	Total por 2 hijos: 129,5€; 3 hijos: 296,4€; 4 hijos: 461,2€; por cada hijo adicional a partir de 4 se añade: 165,9€	
Variación según renta	No	Sí	Sí	No	No	Sí	
V. per edad	No	Sí	No	No	No	Sí	
V. por desocupación	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	
V. monoparental	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	

Tabla 4.5 (continuación). Características de las prestaciones por hijo a cargo en los países de UE (enero de 2017)

	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta
Características básicas	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los residentes (niños) y la cuantía varía según el número de hijos.	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los residentes.	Condicional (financiado con cotizaciones principalmente por las contribuciones de empleadores y parcialmente por trabajadores según el contrato). Cubre a los trabajadores dependiendo del número de hijos y la renta familiar. También aplican una prestación por nacimiento de hijo o adopción desde enero de 2015 (<i>bonus bebé</i>).	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los residentes del país.	Condicional (financiado por impuestos). Recibir la prestación depende del número de hijos, su edad y la renta de los padres.	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los niños residentes. La cuantía varía según la edad del niño.	Universal (financiado por impuestos). Cubre todas las familias residentes con niños. La cuantía varía según los niveles de renta y la edad.
Edad	Hasta los 18 años; hasta los 20 en caso de formación profesional (y 23 si tiene necesidades especiales).	Cubre menores de 16 años y hasta los 18 años si están estudiando o si tienen incapacidad grave.	Hasta los 18 años, y los 21 años en caso de estudiantes dependientes o "aprendices" que viven en un hogar de 6 miembros (padres y 4 hijos).	De 1-15 años, hasta 19 si continúa en educación secundaria o formación profesional.	Menores de 18 años.	Hasta los 18 años, y hasta los 25 en el caso de estar en secundaria o discapacidad grave.	Hasta 16 años y hasta 21 en el caso de estudiantes o desempleados por primera vez.
Cuantía mensual (€)	1 hijo: 39€; 2 hijos: 43€ por cada uno; 3 hijos o más: 51€ por cada uno	140 € por hijo (se aplica un factor multiplicador en caso de gemelos, trillizos, etc.)	La cuantía depende del número de miembros familiares y renta. Por ejemplo, 4 miembros: Con renta <14.383 €: 258,3€ en total; hasta 27.270,9-27.385,9€: 135,9€ en total	1er hijo: 11,4 €; Por el 2do hijo el doble; Por el 3er hijo el triple y por el 4to y siguientes 4,4 veces la paga del primero.	Por cada hijo <2 años: 28,5€; 2-17 años: 15,2€. Según el número de hijos y la edad se fijan unos máximos.	Por cada hijo: 265€ (incrementa por edad: > 6 años +20€ y > 12 años +50€)	Como máximo 96,3€ por cada hijo (varía según los niveles de renta y la edad de los hijos)
Variación según renta	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí
V. por edad	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí
V. por desocupación	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí
V. monoparental	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí

Tabla 4.5 (continuación). Características de las prestaciones por hijo a cargo en los países de UE (enero de 2017)

	Países Bajos	Polonia	Portugal	Reino Unido	R. Checa	Rumanía	Suecia
Características básicas	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los niños residentes. También incluyen a los que niños que viven en otros países de la UE o EEA o Suecia, o cualquier otro país en el que Holanda tenga un acuerdo respecto la seguridad social. Cuantía dependiendo de ingresos hogar, su composición, el número de hijos y su edad.	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los niños residentes (ciudadanos polacos, extranjeros con seguridad social y refugiados). Varía la cuantía según la renta del hogar y edad hijos.	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los niños residentes. Cuantía dependiendo de ingresos hogar, número y edad de los hijos.	Universal (financiado por impuestos). Los menores deben vivir en Reino Unido.	Universal (financiado por impuestos). Cubre a todos los residentes en la Rep. Checa. Cuantía según ingresos y edad hijos.	Universal (financiado por impuestos). Cubre a todos los residentes del país. También hay una política complementaria dirigida a familias con hijos condicional a nivel de renta.	Universal (financiado por impuestos). Cubre todos los niños residentes.
Edad	Hasta los 18 años.	Menores de 18 años, hasta 21 si están estudiando y hasta 24 si estudia y tiene discapacidad grave.	Hasta los 16 años. Puede llegar hasta los 24 años según el nivel de estudios que esté cursando y grado de discapacidad.	Hasta 16 años, o si continua en educación no superior o formación hasta los 20 años (no incluidos).	Hasta 26 años si está estudiando a jornada completa, o discapacidad grave.	Hasta 18 años.	De 0 a 16 años. Se amplía la cobertura a más de 16 años en el caso que esté aún en educación obligatoria.
Cuantía mensual (€)	Por hijo < 5 años: 66,1€; 6-11 años: 80,3€; 12-17 años: 94,5€.	Por hijo <5 años: 21€; 5-18 años: 28€; 18-24 años: 31€	5 niveles de cuantías. Como máximo: 146,4€ menores de 1 año; 54,9 hijos de 1-3 años; hijos >3 años 36,6€.	Por 1er hijo: 109€; Por cada uno del resto de hijos: 70€	Por cada hijo < 6 años: 18,5€; 6-14 años: 22,6€; 15-26 años: 26€.	Como máximo: 1 hijo: 18€; 2 hijos: 36€; 3 hijos: 54 €; y 4 o más hijos 72€.	Por el primer hijo: 111€; Se añade un suplemento según el número de hijos: 2 hijos 16 € (total 127€); 3 hijos 77€ (total 188€); 4 hijos 184 € (total 295€); 5 hijos 317€ (total 428€); 6 hijos 450€ (total 561€)
Variación según renta	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
V. per edad	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
V. por desocupación	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
V. monoparental	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de MISSOC (datos enero de 2017).

A pesar de la diversidad de diseños de la política de prestación por hijo a cargo que aplican los países, hay ciertos elementos que permiten agrupar las diferentes propuestas. Con el objetivo de crear una tipología de formas de aplicación de la política de prestación por hijo a cargo a continuación se definen tres ejes a partir de los cuales agrupar los diferentes países. Estos ejes son:

- a) Prestación universal o condicionada.
- b) Cuantía de prestación según el nivel de precios de consumo de cada país.
- c) Nivel de focalización (variantes que determinan la cuantía de prestación).

El primero de los ejes es el que ya se ha comentado anteriormente. La mayoría de países en 2017 aplican la prestación por hijo a cargo de forma universal menos cinco, entre los cuales encontraríamos a España.

El segundo eje guarda cierto grado de complejidad. Este criterio responde a la necesidad de querer comparar la cuantía de prestaciones que se da por cada hijo a cargo. Esta comparativa no se puede hacer de forma directa principalmente por dos motivos. El primero se basa en que cada prestación no tiene los mismos criterios para definir cuánto tiene que recibir un hijo dependiente. Hay países que determinan la cuantía de la prestación según el número de hijos (algunos aumentan lo mismo por cada hijo, otros aumentan o disminuyen por cada hijo mediante un multiplicador), la edad de ellos o las rentas familiares, etc., e incluso algunos combinan más de uno de estos criterios. En este sentido, para poder estandarizar se ha escogido la prestación por un hijo a cargo, y en los casos que hay diferentes niveles por renta familiares o la edad de los hijos se ha realizado la media de la prestación. El segundo elemento que se ha añadido con el objetivo de estandarizar las prestaciones para poder realizar la comparativa entre países es el de intentar estimar lo que supone la cuantía de la prestación para las familias en términos de consumo. En este sentido se pretende ponderar el valor de la ayuda según el coste de vida de cada país y así poder estandarizar el valor monetario relativo de la prestación en cada país analizado. Solo de esta forma podemos valorar si una ayuda es relativamente baja o alta según el contexto de cada país. Una misma cantidad de ayuda

no permite realizar el mismo consumo de bienes y servicios (por ejemplo) en España que en el resto de países de Europa que pueden tener un nivel de precios de consumo más altos o más bajos. Para ello se ha utilizado el Índice de Nivel de Precios de Consumo (INPC)⁶⁵ que proporciona Eurostat, el cual permite la comparación de los niveles de precios de bienes y servicios de consumo de los países con el promedio de la Unión Europea. Los datos para la creación de dicho índice provienen del programa *Purchasing Power Parities*.⁶⁶ Mediante este INPC se calcula un factor de ponderación que se aplica a las prestaciones económicas por hijo a cargo de cada país. Concretamente se obtiene este factor a partir del promedio de EU-28 (EU-28=1). Así pues, los países con menor INPC tienen un valor de ponderación mayor ya que necesitan menos dinero para tener la capacidad de consumo media de la UE-28. Por ejemplo, Bulgaria tiene el factor de ponderación de 1,57, lo que supondría que con 10 euros en ese país se tiene la capacidad de consumo de 15,7 euros respecto a la media de la UE-28. En cambio, los países con mayor INPC tienen un factor de ponderación menor (por ejemplo Suecia=0,67 o Dinamarca=0,59). En el caso de España el factor de ponderación es cercano a la media de la UE-28 (España=1,08). Esta ponderación permite comparar de forma más aproximada el impacto de las ayudas en la economía y el consumo familiar relativo a los distintos países.

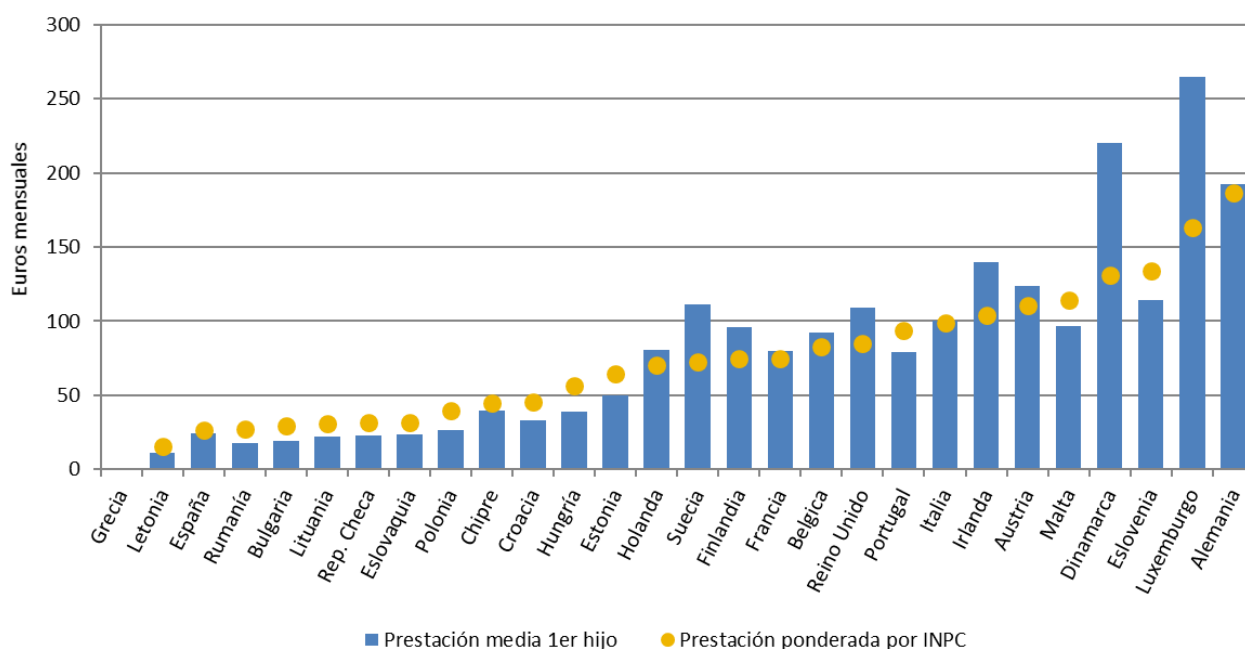
A partir del gráfico 4.5 se puede comparar la cuantía de la prestación por un hijo de cada país antes y después de ponderar por el INPC. En este sentido podemos observar que en algunos países hay cierta diferencia entre la cantidad de euros que destinan a la prestación por un hijo y los bienes y servicios que les permite consumir a las familias con dicha cuantía. Los casos más significativos en relación a la diferencia entre el antes y el después de la ponderación según el INPC los encontramos en Suecia, Dinamarca y Luxemburgo. En este sentido hay que recordar que este análisis se centra en una política en concreto. La menor inversión relativa en esta política en ningún caso indica que sean países con una inversión baja en infancia. De hecho, como se ha mostrado con

⁶⁵ El *Price Level Indexes (PLIs)*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services

⁶⁶ El programa *Purchasing Power Parities* (PPP) se basa en una encuesta que captura los precios de más de 2.400 bienes y servicios de consumo en 38 países europeos. Los datos están actualizados a fecha de Diciembre de 2017.

anterioridad, Dinamarca, Luxemburgo y Suecia son países con un gasto público relativamente alto en “infancia y familias” (no bajan del 3% del PIB en gasto público).

Gráfico 4.5. Prestación por hijo (media mensual por un hijo) y prestación por hijo ponderada por el Índice del Nivel de Precios de Consumo (INPC) en base a EU-28, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

Para categorizar los países en este segundo eje se ha creado un indicador a partir de la cuantía de la prestación por un hijo ponderada por el INPC (el rango va de los 15,2 euros mensuales de Letonia a los 186,2 euros de Alemania). En este sentido, se han establecido como una cuantía de nivel bajo el recibir menos de 50 euros mensuales ponderados por INPC, una cuantía de nivel medio entre 50 y menos de 100 euros mensuales ponderados por el INPC, y una cuantía de nivel alto de 100 euros mensuales o más ponderados por el INPC. Según estas tres categorías hay un total de 10 países con niveles bajos de prestaciones (entre estos se sitúa España), 10 países con niveles medios y 7 con niveles de prestación altos.

El tercer eje especificado es el que captura el nivel de focalización de las prestaciones. Según los datos del MISSOC, las políticas de prestaciones por hijo a cargo pueden tener niveles de focalización más allá del carácter condicional o universal por nivel de renta de

la ayuda. La cuantía de la prestación de las familias beneficiarias puede variar en algunos países según varios factores. Los principales serían los siguientes:

- **Niveles de renta:** Un total de 13 países modifican la cantidad de la cuantía según la renta que tienen los hogares con hijos a cargo. La mayoría de ellos especifican diferentes intervalos de ingresos anuales en los que establecen cuantías de prestación diferentes, en el sentido que a mayor renta menor cuantía de prestación. Este tipo de diseño (conocido como *phase-off*) tiene la ventaja de incidir con mayor intensidad en las rentas más bajas y reducir los costes que supone mantener un umbral de renta por el que dejas de cobrar la totalidad de la prestación (es decir, se establecen diferentes umbrales de renta que especifican que a mayor renta del hogar menor es la prestación a hijo a cargo sin que esta desaparezca de forma abrupta). Sin embargo, diseños como el de España solo dispone de dos situaciones según el umbral de renta que condicionan el percibir o no la prestación.
- **Estructura familiar** (monoparentalidad): Es el tipo de focalización más común. Un total de 18 de los 28 países que tienen una prestación por hijo a cargo varían la cuantía (la incrementan) en los hogares monoparentales.
- **Situación laboral de los padres:** Un total de 12 países de la Unión Europea tienen en cuenta supuestos de desempleo para variar la prestación.
- **Edad de los hijos:** En algunos países, a mayor edad del hijo/a, mayor es la prestación (por ejemplo, en Polonia o Austria). Sin embargo, en otros países sucede lo contrario (como es el caso de Dinamarca o Portugal). Un total de 13 países varían la cuantía según este factor.
- **Número de los hijos:** Es el factor donde posiblemente haya más divergencia. En 13 países hay variaciones de la prestación por hijo según el número de hijos que tiene la familia (todos tienen que estar por debajo de la edad máxima para recibir una prestación). En la mayoría de países tienen la estrategia de aumentar la cuantía por cada hijo de más (ya sea por un factor multiplicador como Bulgaria,

Francia o Finlandia, o por una cuantía constante como Estonia). Otros, en cambio, disminuyen la cuantía por hijo a medida que la cantidad aumenta (por ejemplo, Bélgica o Reino Unido).

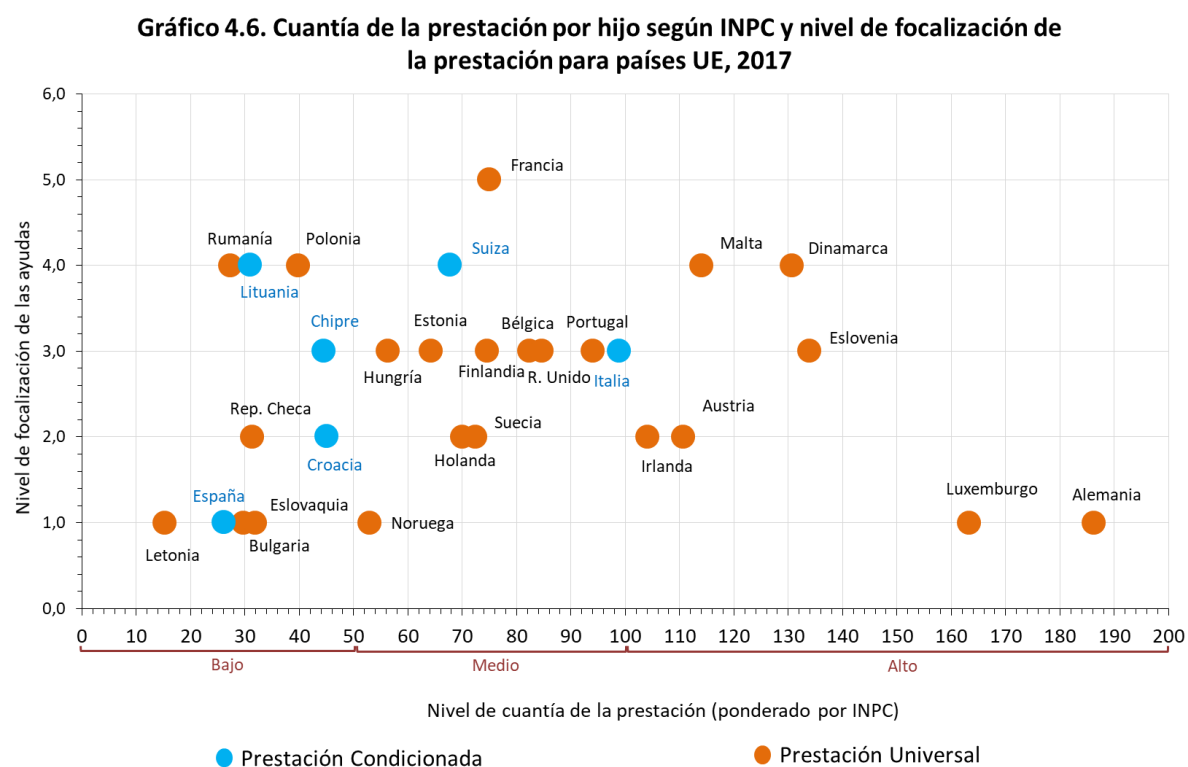
A parte de estos factores de focalización de las prestaciones, existen otros menos frecuentes, como la variación de cuantía según la condición de estudiante o no del hijo y la edad de éste, y otras más frecuentes que no se han tenido en cuenta (como es el caso de la discapacidad ya que en la mayoría de supuestos supera la etapa de la infancia o adolescencia).

A partir de los cinco factores seleccionados se ha elaborado un índice que muestra el nivel de focalización o de variación de las prestaciones (el rango va de 0 a 5). De los 28 países analizados, la media es de 2,5 factores de focalización (el país con mayor niveles de focalización es Francia con cinco, mientras que países como España, Alemania, Bulgaria Eslovaquia, Letonia y Luxemburgo solo aplican un criterio de focalización de la cuantía de la ayuda).

En el gráfico 4.6 se puede observar la ubicación de los países analizados según las características de la política de prestación por hijo a cargo en base a los tres ejes expuestos previamente: si se trata de una prestación por hijo universal o condicionada, la cuantía de prestación según el nivel de precios de consumo de cada país, y el índice del nivel de focalización de las prestaciones. En él se muestra la gran variedad de diseños de políticas de prestación de hijo a cargo que hay en los diferentes países europeos.

La principal conclusión del análisis de los diseños de la política de prestación a hijo a cargo de cada país es que todas son bastante diferentes y hay pocos elementos que puedan explicar las variaciones entre estos. Se pueden apreciar algunos elementos comunes según algunos modelos de los Estados de Bienestar. Por ejemplo, los países nórdicos (modelos socialdemócratas) tienen políticas de prestación a hijo a cargo universales y en ningún caso con una cuantía baja. Sin embargo, a pesar de ser prestaciones universales, hay diferencias substanciales respecto el nivel de focalización de las ayudas según los cinco factores especificados previamente (por ejemplo, Noruega

tiene solamente un factor de focalización mientras que Dinamarca tiene cuatro). En cambio, en los países del sur de Europa (modelos mediterráneos o también llamados familistas) podemos observar que en ninguno de los casos hay prestaciones con altas cuantías.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MISSOC.

A partir de estos resultados surgen algunas cuestiones: ¿Por qué hay tantas variaciones de las políticas entre países, incluso entre aquellos que a priori son semejantes en sus políticas públicas? ¿Por qué hay países que apuestan por políticas universales y otros por focalizadas? ¿A qué se debe que algunos países condicionen las ayudas y otros no? ¿Cuál sería el modelo más acertado/eficiente? ¿Cuál sería el diseño de la política más eficiente para el caso de España?

Para poder dar respuesta a estas y otras preguntas sobre el diseño y la efectividad de las políticas de prestaciones a hijo a cargo, en el siguiente apartado se presenta una síntesis de los principales argumentos, líneas teóricas y experiencias que la literatura especializada ha proporcionado hasta el momento sobre el diseño de las políticas de prestaciones monetarias y las diferentes corrientes y debates que genera.

4.5 ELEMENTOS DE DEBATE EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE PRESTACIONES MONETARIAS

Los científicos sociales, los responsables de políticas públicas (*policy makers*) y otros agentes han analizado, debatido y argumentado en las últimas décadas sobre los diferentes elementos que hay que tomar en cuenta para diseñar de la forma más eficiente posible las políticas de prestaciones monetarias. La mayoría de debates siguen aún sin ser resueltos de forma tajante ya que la mayoría de argumentos muestran evidencias confrontadas o es la propia falta de evidencias la que mantiene en suspenso algunos de estos debates. A continuación presento algunos de los principales ejes de debate o factores que explicarían la gran variedad de diseños de políticas de prestaciones a hijo a cargo que existen.⁶⁷

- **Universalismo vs. Focalización:**

Como se ha podido observar en los datos que proporciona el MISSOC, uno de cada cinco países europeos tiene políticas de prestación por hijo a cargo focalizadas (*targeted*), es decir, que están orientadas a una población diana (familias con hijos menores con escasos recursos) y no a toda la población (todas las familias con hijos menores). Por lo tanto, la universalización de esta ayuda suele ser la estrategia mayoritaria entre los diferentes países analizados. ¿Quiere esto decir que la estrategia de universalizar las prestaciones por hijo a cargo es la más efectiva, eficiente y con mejores resultados o impactos? Algunos investigadores han realizado grandes esfuerzos para resolver esta cuestión y proporcionar cierta luz a los decisores políticos para diseñar las políticas orientadas a las prestaciones monetarias. Algunos de los referentes más citados en las últimas décadas son Korpi y Palme (1998), en cuyo estudio ponían de relieve los diferentes argumentos y evidencias que había hasta finales de siglo XX sobre la conveniencia o no de la universalidad en las políticas de prestación monetaria,

⁶⁷ Algunos de los puntos analizados están basados en el informe de Blasco, Julià y Todeschini (2016) en el que presentan algunos de los principales debates sobre los modelos de prestaciones hacia las familias con menores de edad en el marco de la evaluación del “Fondeo de ayudas de emergencia social para menores de 16 años” del Ayuntamiento de Barcelona.

especialmente en las que perseguían mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables económicamente. Según estos autores, los argumentos tradicionales que defienden las políticas públicas orientadas a transferir una cantidad de dinero de forma focalizada, suelen descuidar algunas consideraciones relevantes. Entre estas consideraciones destacan la importancia de las instituciones de cada Estado de Bienestar que condicionan la efectividad de la aplicación, así como la interdependencia de la extensión de la población diana seleccionada y la medida del presupuesto a redistribuir. A partir de las evidencias recopiladas por Korpi y Palme (1998) llegaban a concluir que, cuando más se focalizan los beneficios en los pobres, menos probabilidades se tienen de reducir la pobreza y la desigualdad.

En la misma corriente de pensamiento, otros estudios han destacado que no siempre se reducen costes (o al menos no de forma muy significativa) cuando se aplican políticas focalizadas (Van de Walle, 1998), ya que se entendería a priori que reduciendo la población diana se reduce el gasto total de la política. Por ejemplo, como veremos más adelante, las posibilidades de identificar a la población diana *ex ante* (antes de que suceda) y la gestión por parte de la Administración pública (en funciones tales como informar, comprobar, transferir, atender, etc.) son elementos relevantes para entender el coste adicional que puede suponer aplicar este tipo de políticas si no se tiene el sistema Administrativo (estructura y recursos humanos) con carácter previo a la implantación de la medida focalizada.

A pesar de la supuesta contundencia de las evidencias presentadas hace unas décadas sobre la conveniencia de las propuestas universales, en los últimos años se han ido acumulando más evidencias que están haciendo virar el sentido de las conclusiones de los investigadores. Cada vez son más los autores que muestran dudas sobre las conclusiones de Korpi y Palme (1998), y señalan de forma contraria hacia la posible conveniencia de aplicar medidas focalizadas para combatir la pobreza infantil, especialmente cuando se basan en transferencias monetarias. Según algunos estudios recientes, cada vez hay más evidencias que indican que las estrategias focalizadas suelen presentar en mayor medida niveles más altos de redistribución, especialmente si el presupuesto establecido para esta política de transferencias es substancial (Marx,

Salanauskaite y Verbist, 2013). Algunos ejemplos son los casos de Dinamarca, Australia y Reino Unido. Según el estudio realizado por Van Lacker y Van Mechelen (2015), las políticas de prestaciones focalizadas hacia la población con menos recursos económicos suelen tener un mayor nivel de reducción del riesgo de pobreza infantil.⁶⁸ En este sentido añaden que los resultados y el impacto de estas políticas vendrán condicionadas por las características en el diseño y funcionamiento de la política tales como el nivel de efectividad en la cobertura de la población diana o las características del sistema de prestaciones (como por ejemplo la cuantía de la prestación por niño). Es decir, que la política de prestación focalizada tendría la potencialidad de ser más eficiente y efectiva si se cumplen una serie de requisitos. En los próximos puntos se abordaran algunos de ellos.

- **Identificación y selección de la población diana:**

Para identificar los posibles beneficiarios de una política o prestación, habitualmente se utilizan dos tipos de estrategias que en ocasiones se suelen combinar. La primera estrategia se basa en escoger uno o más indicadores (características de las personas o del hogar) que identifiquen la situación económica de las familias con hijos. Principalmente se suelen utilizar referencias de los ingresos de las familias que sean comprobables o se utiliza otra información que esté altamente correlacionada con tener ingresos bajos. Sea cual sea el indicador escogido es importante que estos sean fáciles de medir, observar o capturar (Besley y Kanbur, 1993).

Los peligros de realizar una deficiente identificación de la población beneficiaria son varios y algunos determinantes en la eficiencia de la prestación. Por un lado, se pueden otorgar las prestaciones a personas que no están en situación de pobreza y exclusión (supone un nivel bajo de eficiencia vertical), y por el otro lado, se pueden acabar dando menos ayudas que población las necesitaría (bajo nivel de eficiencia horizontal) (Atkinson, 1996; Cornia y Stewart, 1995).

⁶⁸ Analizan la asociación entre la focalización de las medidas y la pobreza infantil en 26 países de Europa.

Algunos estudios señalan la importancia de ofrecer formas de identificación multidimensionales, que vayan más allá de la focalización según ingresos, para capturar las diferentes formas de privación que sufren los niños, más allá de los ingresos (Cooper y Stewart, 2013; Kaul, 2015). Por ejemplo, puede haber familias con menores de edad que tengan los mismos ingresos pero que están en situaciones muy distintas en términos de condiciones de vida. Puede haber familias con niveles de privación material elevados a pesar de tener unos ingresos puntuales que no les calificaría a priori como vulnerables.

La propia captura de la información de los ingresos del hogar puede suponer toda una problemática debido a la propia calidad de la información y la complejidad que supone. Algunos autores señalan que la captación de la información de la renta de las familias tiene cierto grado de error y de sesgo (Hansen y Kneale, 2012). Por ejemplo, en los ingresos declarados según la Agencia Tributaria están exentos las personas o familias con bajos ingresos, y también tiene nula capacidad de captura de los ingresos no declarados (comúnmente llamado “en negro”). Por otro lado, establecer las ayudas según un umbral concreto de ingresos puede no acabar de ajustarse a las condiciones de vida de las personas. Especialmente cuando surgen cambios de ciclo económicos bruscos en que la media y la mediana pueden variar substancialmente de forma que muestren una reducción de la tasa de pobreza de forma ficticia o estén minimizando el impacto real de la pérdida de poder adquisitivo de las familias. Algunos autores como Corka (2005) o Kaul (2015) recomiendan ampliar el abanico de indicadores que reflejen la capacidad de consumo de las familias o sus condiciones de vida.⁶⁹

La segunda estrategia más frecuente para identificar a la población diana sería la conocida como “auto-selección”. Una vez la Administración establece los criterios por los que unas personas o unidades familiares pueden percibir la prestación, son las propias familias las que tienen que solicitar la ayuda económica demostrando que cumplen con dichas características. Según el análisis de Cantó y Ayala (2014), en la

⁶⁹ Un ejemplo de esta estrategia de combinación entre los niveles de ingresos e indicadores de privación es la medida aplicada en Irlanda de “pobreza consistente” (*consistent poverty*) donde combinan indicadores de privación material (ver EU-SILC o ECV) y los que están por debajo del umbral de pobreza. Se trata de una estrategia parecida a la utilizada por la Unión Europea para definir el indicador de pobreza y exclusión social AROPE. En el primer capítulo de esta tesis se ha mostrado la tasa de pobreza consistente en España según grupos de edad entre 2004 y 2014 (gráfico 1.11).

mayoría de las políticas nacionales de prestación por hijo a cargo de los países de nuestro entorno son las familias las que tienen que aproximarse a la Administración para solicitar las ayudas.

La convivencia de establecer uno u otro diseño para establecer la población que debería recibir la prestación económica por hijo a cargo dependerá en gran medida de factores como las infraestructuras públicas y los recursos humanos disponibles en el momento de la implantación, la optimización de estos recursos públicos, el perfil de los beneficiarios (algunos perfiles sociales rehúyen los contactos con las administraciones públicas a pesar de ser perceptores potenciales de las ayudas) y, en algunos casos, de su distribución geográfica.

- **La cuantía de la transferencia:**

La cuantía de la transferencia económica determina la capacidad de la prestación para mejorar la situación económica de las familias. Como se ha mostrado anteriormente las cuantías pueden variar de forma considerable dependiendo del país analizado. Es difícil establecer cuál debe ser la cuantía más ajustada, ya que dependerá de los objetivos establecidos y del resultado o impacto esperado. Así mismo, la mayoría de políticas están planteadas con presupuestos limitados que suelen condicionar en gran medida la cuantía que se puede llegar a establecer por hijo a cargo.

Como también se ha mostrado en el apartado anterior, la mayoría de países hace variar la cuantía de la prestación según el número de hijos, de modo que no se paga lo mismo por cada hijo. En algunos casos se establece la prestación según el coste marginal decreciente del número de hijos (cada niño adicional representa un coste inferior a la del niño anterior) y en otros se países se incrementa la prestación por hijo adicional entre un 20% hasta un 100% por cada hijo añadido. Por otro lado, algunos países diseñan este tipo de ayuda con una orientación clara de fomento hacia la natalidad. Un ejemplo de ello es el programa 500+ de Polonia que se basa en una prestación mensual de 500 zloty (115 euros) por cada hijo a partir del segundo para todas las familias, sin importar sus ingresos. El hecho que sea una prestación que solo se comienza a percibir a partir

del segundo hijo responde esencialmente a la intención de incentivar a las familias a tener más de un hijo.

- **Condicionalidad vs. Incondicionalidad:**

Otro de los elementos de calado a la hora de diseñar políticas de prestaciones monetarias suele ser la condicionalidad o incondicionalidad de la medida. Es decir, si la obtención de la prestación por parte de la población diana depende o no de cumplir algunos requisitos o acciones. En este sentido, las políticas de prestación por hijo a cargo europeas analizadas previamente no incluyen conceptos de condicionalidad. Sin embargo, en países en vía de desarrollo suele ser la norma. Los programas basados de transferencias monetarias condicionadas suelen perseguir objetivos anexos a la mejora de las condiciones de vida de las familias vulnerables o la cobertura de necesidades básicas. Por ejemplo el programa Progreso de México (Skoufias y Parker, 2001) o el Bolsa-Escuela o Bolsa-Familia de Brasil (Santos et al., 2010; Siqueira et al., 2003). Estos programas buscan objetivos dobles o triples –reducción de pobreza infantil, mantener una asistencia regular a la escuela, y/o seguimiento médico–. Este tipo de programas hace más complejo el cumplimiento de los requisitos para recibir las ayudas y provoca cierta ineficiencia horizontal.⁷⁰ A pesar de ello, algunas evaluaciones han mostrado la conveniencia de estas ayudas condicionadas, no tanto para promover la reducción de la pobreza como para favorecer otro tipo de objetivos. Algunos de estos objetivos adicionales suelen estar asociados a mejorar la frecuencia de las revisiones sanitarias, o reducir los niveles de absentismo escolar (Schultz, 2004; de Janvry et al., 2006; Fiszbein et al., 2009). Otros estudios han señalado la existencia de cierta ineficiencia en este tipo de programas por el exceso de control hacia la población beneficiaria de las ayudas (Parker y Scott, 2001; Belik y Grossi, 2003). Algunos autores argumentan que las políticas de prestaciones por hijo a cargo condicionadas suelen “pecar” de cierto paternalismo,

⁷⁰ La baja eficiencia horizontal de una prestación sucede cuando una porción de los posibles beneficiarios de la ayuda (que cumplen con los requisitos) no reciben la transferencia monetaria. En el caso de la baja eficiencia vertical sucedería cuando perciben la prestación personas que según los requisitos o los objetivos de la prestación no la deberían percibir.

ya que persiguen cambiar comportamientos y hábitos familiares relacionados con los estilos paternos y de crianza (Freeland, 2007).

Otra de las críticas que reciben las políticas de prestaciones monetarias condicionadas gira en torno al grado de exigencia que se les pide a la población vulnerable en comparación a las nulas exigencias de políticas dirigidas a otros estratos poblacionales. Asimismo, las familias más vulnerables suelen ser las menos participativas y les puede costar más realizar según qué cambios de comportamientos o cumplir con ciertas condiciones que para la mayoría de la población pueden parecer sencillas. Sin embargo, como destacan Barrietos y Dejong (2004) las políticas de prestaciones condicionadas que llevan tiempo aplicadas y que mantienen un alto grado de comunicación e información sobre las características de la prestación, sus requisitos y las consecuencias de incumplimiento, suelen tener un nivel elevado de eficiencia horizontal.

- **Importancia de la gestión de las ayudas:**

Según el informe presentado por la Comisión Europea *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage* (2013), hay ciertos elementos que deberían cumplir las políticas de transferencias monetarias hacia la infancia. De forma general inciden en la conveniencia de mantener una serie de medidas más allá de la propia prestación económica para asegurar los mínimos básicos nutricionales, de cuidado, educativos, de salud y de vivienda durante la infancia. Las prestaciones por sí solas no pueden combatir las diferentes dimensiones de la exclusión y es conveniente mantener servicios públicos que mejoren las condiciones de vida más allá de las prestaciones económicas públicas.

En segundo lugar, este informe destaca una serie de recomendaciones basadas en el análisis de evaluaciones sobre programas de prestaciones orientadas a la mejora de la gestión de las ayudas. Las recomendaciones más destacadas son:

- La necesidad de asegurar que el diseño para seleccionar los beneficiarios tengan en cuenta el ciclo de vida y los diferentes perfiles socioeconómicos.
- Facilitar el acceso efectivo de las prestaciones para las familias.

- Desarrollar mecanismos que eviten la estigmatización de los beneficiarios de las prestaciones.
- Reducir la condicionalidad y la exigencia para poder recibir la prestación. En el caso de aplicar condicionalidades se debería desarrollar un sistema de evaluación que analice los posibles impactos.
- Apostar por la máxima cobertura (nivel elevado de eficiencia horizontal) aunque suponga cierto grado de ineficiencia vertical.

- **Costes adicionales e implicaciones políticas:**

Un elemento menos tratado en la literatura sobre el diseño de políticas de prestaciones monetarias son los costes adicionales de crear una política de transferencias monetarias, así como los costes políticos que puede suponer aplicar una medida de este tipo. Los gobiernos suelen aplicar políticas que tengan efectos positivos hacia su electorado y que tengan escasos efectos negativos. La literatura especializada ha identificado algunos de estos posibles costes que pueden estar relacionados con la instauración de una política de prestación monetaria. Estos factores determinan en algunos casos el diseño final de las políticas, con el objetivo de minimizar los efectos negativos en los votantes.

Según Van de Walle (1998), se pueden clasificar tres tipos de costes que pueden influir en la conveniencia de aplicar uno u otro diseño de una política de prestación monetaria. En primer lugar, hay que tener en cuenta el coste derivado de los incentivos o cambio de actitudes y comportamientos derivados de la política de prestación. El llamado “problema de incentivos” se refiere a la posibilidad que algunas personas que a priori no cumplirían los requisitos para ser perceptores de una transferencia o partícipes de una política, les interese convertirse en beneficiarios. En este sentido, pueden llegar a cambiar su situación para conseguir ser beneficiarios (como el número de miembros del hogar, la zona de residencia, etc.), o incluso falsear u omitir alguna de la información requerida. A este problema se le añade la llamada “trampa de la pobreza” (Ayala, Martínez, y Sastre, 2006; Van de Walle, 1998; Sandefur y Cook, 1997). Este concepto

viene a explicar la falta de atractivo que les puede suponer a algunas personas o familias beneficiarias de la política de prestación el mejorar su situación si supone perder la transferencia monetaria. Esto sucede en las políticas de prestaciones que mantiene un umbral de ingresos para escoger la población diana (políticas focalizadas *mean-tested*). Para las familias cercanas a los umbrales especificados puede no interesarles obtener mejores ingresos si estos son escasos y repercuten en la cancelación de la prestación económica. Para contrarrestar este tipo de fenómenos, las políticas de prestaciones *mean-tested* pueden aplicar los llamados diseños *phase-off* en que la pérdida de la prestación es gradual a medida que los ingresos aumentan. Es decir, se establecen diferentes umbrales con distintas cuantías de la prestación de modo que el coste de oportunidad de pasar de un estrato a otro de ingresos se reduce.

Como se ha comentado con anterioridad, los costes en que incurre la Administración para gestionar las prestaciones pueden llegar a ser muy significativos. Desarrollar la infraestructura para identificar a los potenciales beneficiarios, gestionar las solicitudes, transferencias, comprobaciones, etc. puede suponer un sobrecoste muy elevado si no se dispone anticipadamente de los recursos necesarios (Van Oorschot, 2002). Este puede ser un motivo adicional por el que algunos países aplican políticas universalistas.

Sin embargo, uno de los argumentos que tienen más peso para explicar que la mayoría de las políticas de prestaciones por hijo a cargo sean universales es por motivos políticos (costes derivados de la política económica). En algunas sociedades pueden tener un mayor apoyo de los votantes aquellos partidos que instauren o apoyen políticas de prestaciones públicas que incluyen a toda la población y no solo a los más vulnerables. Aplicar medidas orientadas a familias con hijos en situación de vulnerabilidad económica (focalizada) no concita un apoyo tan amplio como el de una medida orientada a todas las familias con hijo (universal). Según el “teorema de la clase media” los partidos deberían incidir especialmente en este grupo de población si quieren tener resultados amplios en las elecciones. De ahí que tengan la tentación de aplicar diseños de políticas en respuesta a intereses electoralistas o de opinión pública en vez de basarse en criterios de eficiencia o de evidencias de políticas anteriores. En esta línea, Moene y Wallestein (2002) afirman que, independientemente de las evidencias sobre la eficacia de los

diferentes diseños de las políticas de prestaciones, el hecho de que en la mayoría de países de la Unión Europea se apliquen diseños más universalistas de la política de prestación por hijo a cargo se debe substancialmente a que beneficia en gran medida a las clases medias y no solo a las más vulnerables.

4.6. CONCLUSIONES

Capítulos anteriores nos han evidenciado la situación de vulnerabilidad de la infancia en España, con unas tasas de pobreza y privación superiores a otros grupos de población. La crisis económica ha empeorado las condiciones de trabajo y la situación financiera de las familias, sobre todo de los jóvenes con hijos menores a cargo. En un Estado de Bienestar considerado familista, como el español, la familia tampoco puede proporcionar la suficiente red de apoyo para reducir el riesgo de pobreza infantil de los más pequeños, tal como se ha mostrado en el anterior capítulo. A pesar de todo, la inversión pública para reducir la pobreza infantil de España, Italia, Grecia y Portugal, considerados como Estados de bienestar conservadores mediterráneos altamente familista, es más bien escasa, como se ha mostrado en este capítulo. Lo que implica un reducido impacto en la mejora de la situación de los niños y niñas menores de 18 años, sobre todo comparado con el resto de países de la Unión Europea. Las transferencias monetarias en España logran reducir aproximadamente una cuarta parte de la pobreza infantil (25% en 2014 y 22% en 2016), cuando la media de la UE-28 está alrededor del 42% de reducción.

Una de las inversiones más comunes para revertir la pobreza infantil en los diferentes países europeos es la prestación por hijo a cargo, pero como se ha observado existe una gran variedad de modelos según si se trata de políticas universales o focalizadas, el nivel de focalización y la cuantía de la propia prestación. A partir del impacto observado en la reducción de la pobreza infantil en otros países europeos (como Finlandia con una reducción del 70%, o Austria y Dinamarca por encima del 50%) se ha hecho un repaso de las distintas prestaciones por hijo a cargo existentes, junto con los principales debates alrededor de este tipo de política. Desarrollar una prestación por hijo a cargo implica

tener en cuenta muchos factores. La mayoría de países apuestan por políticas universales, que rebajan tanto los costes administrativos y como políticos. Pero no menos importante es la cuantía de esta prestación, para poder evaluar si realmente esta prestación puede reducir la pobreza infantil en un país y el coste que eso supone para el Estado de bienestar.

El futuro del Estado de Bienestar, tal y como lo conocemos, depende de que en los próximos años aumente el número de individuos ocupados, así como incrementar la productividad de los futuros trabajadores. Invertir en natalidad y, por lo tanto, en familias con hijos, permitirá ensanchar la base de la pirámide poblacional (cada vez más invertida), aumentando el número de población activa del futuro. Aumentar la productividad permitirá incrementar los beneficios salariales y empresariales, permitiendo recaudar más impuestos que revertirían en el Estado de Bienestar. Este relato ya fue acogido por los países nórdicos en los 70, característicos por tener un Estado de Bienestar Socialdemócrata y, a partir del siglo XXI también fue adoptado por países como Irlanda y Reino Unido representantes de un Estado de Bienestar liberal (Marí-Klose y Marí-Klose, 2015). En España, donde las políticas de transferencias a las familias son escasas y la red familiar presenta limitaciones para evitar el riesgo de pobreza infantil, se ha reforzado el discurso de la necesidad de generar políticas activas de empleo como revulsivo contra la pobreza. Pero no solo se trata de generar empleo, sino de que éste sea de calidad, con unas condiciones y salario que proteja de estar en riesgo de pobreza. En el próximo capítulo se plantean una serie de escenarios hipotéticos para valorar si el hecho de aumentar la tasa de empleo de las madres y los padres disminuiría la tasa de pobreza infantil.

5. LOS LÍMITES DEL MERCADO DE TRABAJO Y EL PLENO EMPLEO EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

5.1 INTRODUCCIÓN

Las elevadas tasas de pobreza infantil en España, tal y como hemos visto en los anteriores capítulos, son un tema relevante no solo para aquellos niños y familias en situación de riesgo de pobreza, sino también para el conjunto de la sociedad. A nivel individual, transitar por épocas de deficiencia económica provoca en los niños y niñas efectos negativos que perduran o se manifiestan a lo largo de sus vidas (como desarrollar problemas de salud o tener una mayor probabilidad de obtener trabajos precarios y de baja cualificación). Así pues, la pobreza heredada constriñe las posibilidades de desarrollo de los niños y niñas, dejándoles menor margen de progreso en múltiples dimensiones de la vida.

Estos efectos individuales pueden tener repercusiones sociales notables cuando las tasas de pobreza son tan elevadas como en el contexto español. Un país con elevadas tasas de pobreza infantil tiene una proporción importante de la sociedad mermada de poder desarrollar su potencial educativo y laboral. Este escenario no solo implica un coste de oportunidad elevadísimo en términos económicos y de cohesión social, sino también acarrea costes económicos derivados del sostenimiento del Estado de Bienestar. Los países con proporciones elevadas de población con menor capital educativo suelen tener mayor proporción de población activa con baja cualificación (que correlaciona también con tener mayor probabilidad de estar en una situación laboral precaria o de desempleo) y menor capacidad de generar recursos económicos, lo que

conlleva, en términos generales, a un mayor gasto público en prestaciones sociales (como las prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas, renta mínima, ayudas de emergencia, etc.).

El sistema de políticas públicas de bienestar español es poco generoso con los hogares con hijos dependientes. El bienestar económico de las familias con hijos depende sobremanera del papel que desarrollen los padres y madres en el mercado laboral. Esta situación es especialmente alarmante si el mercado laboral tiende a cierta precarización de los puestos de trabajo como la que se ha producido a raíz de la crisis económica iniciada en 2008. Para cada vez más familias, los ingresos derivados del mercado de trabajo no son suficientes para salvaguardarse de situaciones de vulnerabilidad. En los últimos años se ha incrementado la proporción de familias que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza aun cuando tienen alguno de sus progenitores trabajando.

A la vista de la falta de políticas de transferencias monetarias en España, de las que se han hablado en el capítulo cuatro, y de que la solidaridad intergeneracional no llega a cubrir las necesidades económicas de las familias con hijos en un contexto de crisis, como se ha mostrado en el capítulo tres, el presente capítulo analiza el impacto de las posibles políticas de activación laboral de los progenitores que no trabajan en la reducción de la pobreza infantil. Las políticas activas de empleo son, juntamente con las políticas de transferencias monetarias y la promoción de servicios públicos, las medidas más destacables en la protección del riesgo de pobreza (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012b). También han sido las políticas de las que más se ha hablado en el discurso político como una herramienta para combatir las altas tasas de desempleo, y por lo tanto, de desigualdad, a raíz de la crisis económica. Sin embargo, existen unas elevadas tasas de empleo precario, que ha incrementado la pobreza laboral (estar en riesgo de pobreza a pesar de tener empleo). Así, en el capítulo dos se ha mostrado cómo no es cuestión de tener o no tener empleo, sino de tener un empleo estable y a tiempo completo (no precario) para reducir el riesgo de pobreza en las familias con hijos. En este último capítulo de la tesis, se presentan una serie de simulaciones, como hipotéticos escenarios de futuro, para conocer qué impacto pueden tener las políticas de activación de empleo sobre la tasa de riesgo de pobreza infantil en España. Para ello,

se utilizan los datos más recientes de la Encuesta de Condiciones de Vida, referentes a 2017.

5.2. EL EMPLEO COMO HERRAMIENTA PARA REDUCIR LA TASA DE RIESGO DE POBREZA INFANTIL

La vinculación de ambos progenitores al mercado laboral suele ser un buen remedio contra la pobreza infantil. Los análisis realizados en el capítulo uno muestran que la tasa de pobreza infantil en 2014, en el peor momento de la crisis económica, era del 10,2% cuando los dos miembros adultos del hogar (en familias biparentales) trabajaban de forma remunerada. En cambio, cuando trabajaba solo uno, madre o padre, la tasa aumentaba al 33,5%, y hasta el 72% si nadie trabajaba. Aun así, y sobre todo por la precarización del mercado laboral de los últimos años, tener un trabajo no es un antídoto infalible contra la pobreza. De hecho, según datos de Eurostat (2017), el 13,1% de los trabajadores en España está en riesgo de pobreza, solo por debajo de Rumanía y Grecia.

Como se puede observar en el gráfico 5.1, una proporción notable de menores de edad están en situación de riesgo de pobreza a pesar de tener alguno de sus progenitores participando en el mercado laboral. En este sentido, en los hogares donde la madre trabaja se aprecia una menor prevalencia de la tasa de riesgo de pobreza infantil. Esto se debe, en mayor medida, a que una gran proporción de estos hogares son biparentales y los padres suelen proporcionar algún tipo de ingreso, es decir, son hogares de doble ingreso.⁷¹ Los datos también muestran que, según el tipo de contrato de los progenitores trabajadores, varía de forma muy substancial la tasa de riesgo de pobreza infantil. La precariedad laboral repercute en las rentas de los hogares con una menor remuneración salarial, consecuencia de los contratos temporales y de jornadas parciales. Los menores cuyos padres y madres tienen jornadas laborales completas

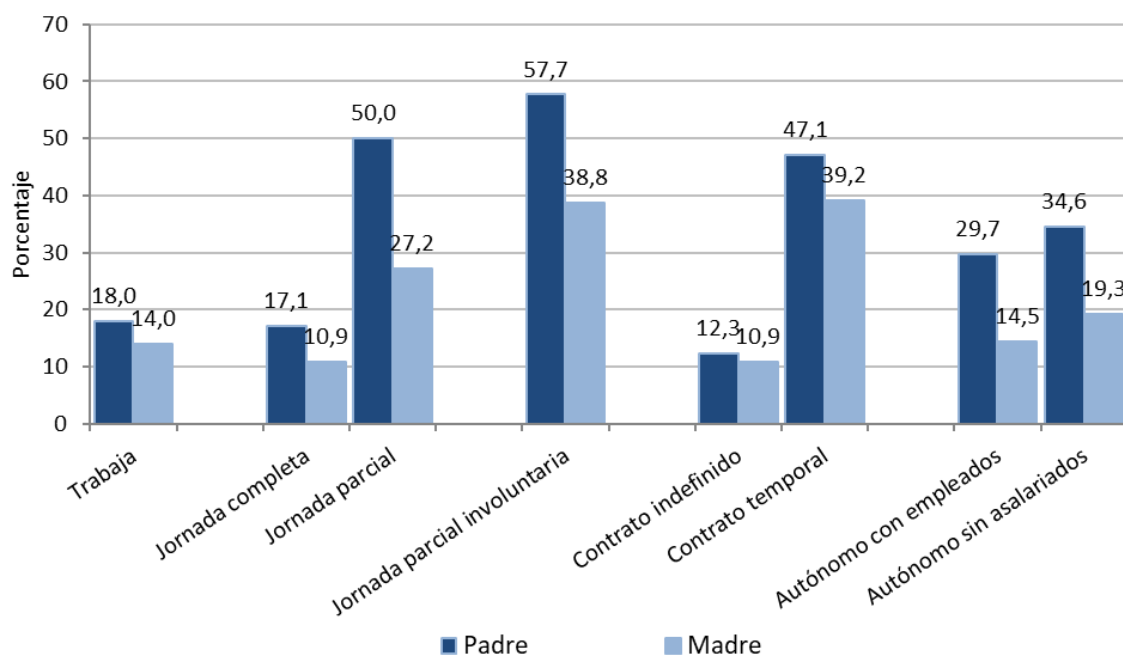
⁷¹ Como ya se ha comentado con anterioridad, estos datos son agregados. Si se contemplan los datos en otros modelos familiares menos frecuentes que el biparental, como el modelo monoparental, se observaría que la tasa de pobreza es más elevada que la media a pesar de tener la madre trabajando.

tienen una tasa de riesgo de pobreza menor que los de jornada parcial, especialmente si los comparamos con la jornada parcial involuntaria.⁷² Así, se observa que la tasa de riesgo de pobreza infantil en familias donde el padre trabaja a jornada parcial involuntaria es del 57,7%, mientras que a jornada completa es del 17,1%. En el caso de las madres trabajadoras, en cambio, la tasa de pobreza infantil cuando éstas trabajan a jornada parcial involuntaria es del 38,8% (el 10,9% en las que trabajan a jornada completa). En este sentido hay que puntualizar que los padres suelen tener, en mayor medida, jornadas laborales a tiempo completo, mientras que en las madres el porcentaje de contratos a tiempo parcial suele ser más frecuente (19% frente al 2,6% de los padres).

Las características de los contratos son más sensibles a proporcionar resultados más desiguales sobre pobreza infantil debido a la temporalidad y precariedad en general. Tanto en los padres como en las madres, tener un contrato indefinido está fuertemente asociado a tener una menor probabilidad de que el hogar (y por lo tanto los hijos) estén en situación de riesgo de pobreza, tal como se observa en el gráfico 5.1. Por último, los autónomos, tanto con empleados como sin empleados, tienen un mayor riesgo de pobreza infantil que los asalariados con contratos indefinidos, siguiendo la línea de los resultados presentados en el segundo capítulo de esta tesis.

⁷² Se define como trabajadores con jornada laboral parcial involuntaria a aquellas personas que desean encontrar un trabajo de más horas, pero no lo consiguen, o bien que en el trabajo actual no pueden ampliar la jornada laboral.

Gráfico 5.1. Tasa de riesgo de pobreza infantil según la situación laboral de sus madres y padres. España, 2017

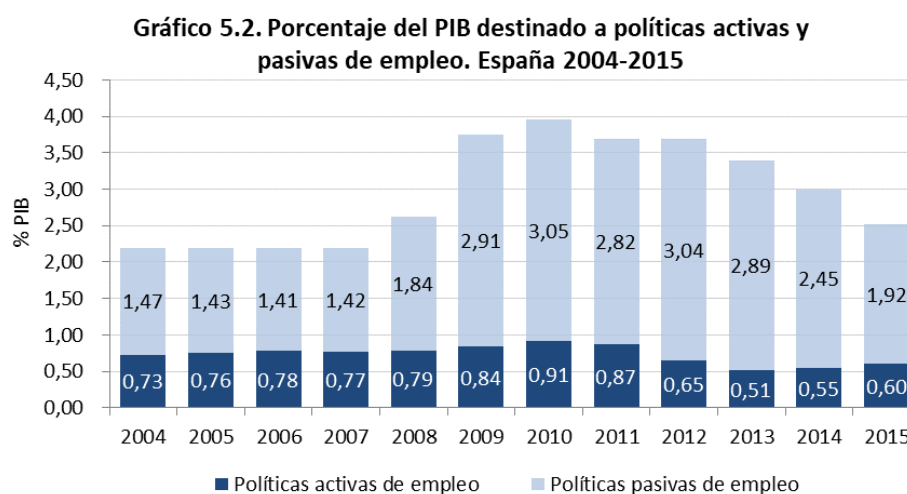


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2017.

5.3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Los datos muestran, de forma consistente, la importancia de tener un mercado de trabajo que tienda a reducir la precariedad de los contratos, tanto por vía de disminuir su temporalidad como las jornadas laborales parciales involuntarias. Pero la magnitud de la tasa de pobreza infantil no sólo es consecuencia de las vicisitudes del mercado laboral, sino que dependen en gran medida de las políticas que generan los Estados (y los diferentes niveles territoriales de las Administraciones Públicas). En general, los países más efectivos en la reducción de la pobreza infantil apuestan, por un lado, por ayudas económicas (transferencias monetarias) a familias con hijos y, por otro lado, por políticas activas de empleo (sobre todo para aquellos hogares en riesgo de pobreza) (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012b). Sin embargo, en España la inversión en políticas públicas orientadas hacia la infancia y las familias es relativamente baja (1,3% del PIB en 2016, siendo 2,4% la media de la UE-28), y las políticas activas de empleo tienen escasa eficacia.

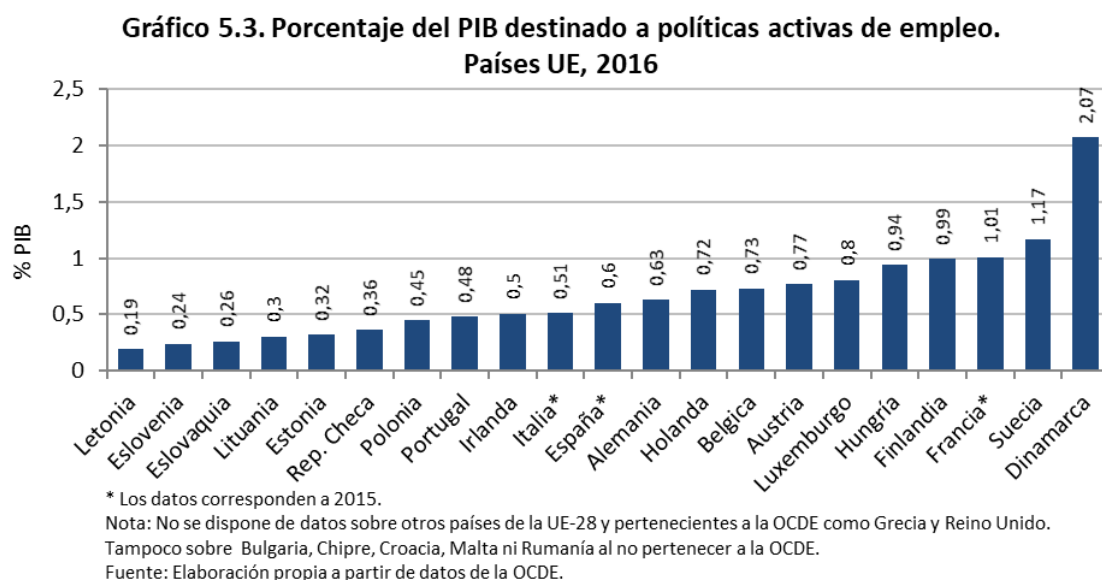
Las políticas de activación de empleo en España suelen ser esencialmente de dos tipos: a) Incentivos al empleo del sector privado (como por ejemplo las bonificaciones hacia el empleo indefinido), o bien la creación de empleo en el sector público; b) La formación de trabajadores ocupados o desempleados. Por otro lado, existen las políticas pasivas de empleo, caracterizadas por compensar (parcialmente) la falta de ingresos que se produce al perder un empleo (por ejemplo, a través de la prestación contributiva por desempleo). Con el inicio de la crisis de 2008, la inversión en políticas de empleo en España aumentó significativamente, aunque la mayoría se destinó a políticas pasivas de empleo. Mientras que en 2007 el porcentaje de PIB dedicado a políticas de empleo era del 2,19% del PIB (0,77% en políticas activas y 1,42% en pasivas), en 2010 aumentó hasta casi el doble, con el 4% de inversión, aunque la mayoría se destinó a políticas pasivas como consecuencia del aumento de beneficiarios de prestaciones de desempleo que se produjo en estos años (el 3,05% en políticas pasivas frente el 0,91% en activas), tal como se puede observar en el gráfico 5.2. A partir de 2012 el gasto en políticas de empleo empezó a disminuir, sobre todo las activas.



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

A pesar de la reducción de la inversión en políticas activas de empleo acaecida en los últimos años, los datos de España son similares a los de países de su entorno (con independencia de que tengan contextos laborales y tasas de desempleo diferentes o no). Según los datos de la OCDE, España dedica una proporción levemente superior a Italia y Portugal (países con modelos de Estados de Bienestar y mercados laborales

similares) y similar a la de Alemania, pero significativamente inferior a países como Suecia y, sobre todo, Dinamarca (gráfico 5.3). Destaca, sin embargo, que España en 2016 tenía una tasa de desempleo del 19,6%, por encima de las de Italia y Portugal (alrededor del 11%) y muy superior de la de Alemania (4,1%) y de Suecia y Dinamarca (del 6%).



La magnitud de la inversión en políticas de empleo puede explicar, en parte, los resultados obtenidos en las tasas de desempleo y las condiciones de vida de las personas desempleadas. Pero también es importante tener en cuenta el diseño y el desarrollo de las diferentes políticas activas y pasivas para poder evaluar el impacto que acaban teniendo. Según apunta De la Rica (2015), en España los efectos de las políticas basadas en incentivos al empleo privado, como la contratación indefinida, han sido escasos en la mayoría de casos. Por otro lado, también señala que el nivel de control y supervisión sobre los cursos de formación impartidos para la mejora de la ocupación o del capital humano son insuficientes y no evitan el uso inadecuado de los fondos destinados a la financiación de este tipo de políticas. A pesar de ello, hay estudios que demuestran cierta eficacia de algunos planes de formación para reducir la duración de desempleo posterior. En particular, el estudio sobre la eficacia del Plan Nacional para la Formación y la Recolocación entre los años 2000 y 2001 llevado a cabo por Arellano (2010), demostró que el grupo de tratamiento (que recibía los cursos) reducía entre 24 y 39 días la duración de desempleo en comparación con el grupo control (no recibía los cursos).

Respecto a las políticas pasivas (principalmente prestaciones por desempleo), los datos de la Encuesta de Población Activa muestran que la cobertura ha ido mermando desde el inicio de la crisis. En 2007 la tasa de cobertura de las prestaciones por desocupación era del 77% (42,3% prestaciones contributivas, 34,7% prestaciones no contributivas y 23% sin prestación por desempleo), mientras que en 2018 el porcentaje era unos 15 puntos porcentuales menor (30,3% de los desempleados obtenían una prestación contributiva, el 21,6% no contributiva y 48,1% sin prestación por desempleo). La evolución de la cobertura de la prestación por desempleo muestra de forma evidente el impacto que tiene el mercado de trabajo más precario (con trayectorias laborales menos continuas que derivan a prestaciones por desempleo de menor duración), así como el efecto propiciado por el aumento de las personas en situación de desempleo de larga duración (que conlleva en muchos casos la pérdida de la prestación contributiva, y que algunos perfiles de hogar no lleguen a obtener una prestación no contributiva).

Los datos de inversión en políticas laborales activas y pasivas en España muestran cierto déficit de inversión y cobertura que sería conveniente ir subsanando en los próximos años. En este aspecto es importante analizar hasta qué punto la mejora de la situación laboral de los progenitores de menores de edad puede llevar a una reducción significativa de la pobreza infantil. Algunos estudios han mostrado, mediante el análisis de microsimulaciones, el impacto en la reducción de la pobreza infantil que supondría incrementar el gasto en políticas de prestaciones y deducciones en familias con hijos a cargo en el contexto español (por ejemplo, ver Cantó y Ayala, 2014). Sin embargo, el análisis de la capacidad reductora de la pobreza infantil mediante políticas de activación laboral o del incremento de la ocupación ha recibido menor atención. En este sentido, el siguiente apartado muestra una serie de resultados basados en simulaciones de mejora de la ocupación de los progenitores con el objetivo de enriquecer el debate sobre la capacidad y los límites del mercado laboral actual en la reducción de la pobreza.

5.4. ACTIVACIÓN LABORAL DE LOS PROGENITORES DESEMPLEADOS O CON BAJA INTENSIDAD LABORAL. SIMULACIONES

A pesar de que las evidencias muestran que las políticas de activación de empleo pueden contribuir a mejorar los ingresos de los progenitores, y por lo tanto, pueden reducir las tasas de pobreza infantil, es difícil saber su impacto en países como España, caracterizado por tener un mercado de trabajo altamente precarizado. En un contexto de crisis o post-crisis como el actual, con altas tasas de temporalidad y baja calidad de los empleos, falta saber si la activación de empleo puede llegar a ser positiva o negativa para estas familias, teniendo en cuenta que algunas pasarían a ganar un salario, pero perderían el derecho a percibir ciertas prestaciones o ayudas (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012a). El objetivo de este apartado es el de mostrar cuáles serían las tasas de pobreza en diferentes escenarios de mejora ocupacional en el contexto actual. Para llevar a cabo el análisis de impacto de la mejora ocupacional de padres y madres sobre la pobreza infantil, se han desarrollado una serie de microsimulaciones que corresponden a diferentes escenarios de mejora laboral.

En un reciente informe, la OCDE calcula mediante una simulación el efecto sobre la tasa de pobreza infantil en el caso de que todos los progenitores tuvieran un trabajo remunerado (asumiendo que las tasas de pobreza para las familias trabajadoras permanecen en los niveles actuales). Los resultados indican que el pleno empleo reduciría la tasa de pobreza infantil media de los países de la OCDE a la mitad, pasando del 11% al 5,4% (OECD, 2018). En el caso de las familias monoparentales sin empleo, si éstas trabajasen la tasa de pobreza infantil para estas familias pasaría del 33% al 22% (media de los países de la OCDE).

Obviamente, el riesgo de ser pobre o no serlo, no depende únicamente de tener trabajo, sino de la calidad de este empleo, tal como se ha señalado anteriormente. La estabilidad (fijo o temporal), así como la intensidad (jornada completa o parcial) del empleo son aspectos relevantes a tener en cuenta. Además, no es lo mismo disponer de dos sueldos que de uno, lo cual afecta, sobre todo, a las familias monoparentales.

Para llevar a cabo estas microsimulaciones, se han utilizado los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2017. El procedimiento que se ha seguido es el de establecer diferentes supuestos en los que se cambiaría la situación laboral de los padres y madres para constatar qué impacto tendría en la reducción de la tasa de riesgo de pobreza infantil moderada (60% de la mediana de ingresos equivalentes)⁷³.

Las diferentes simulaciones se realizan a partir de la modificación de los ingresos de los padres y madres que no hayan tenido una intensidad del trabajo completa en el año anterior. Se considera como personas que no tienen una intensidad del trabajo completa a aquellas que durante el año anterior no hayan trabajado durante los 12 meses del año en una jornada laboral completa (y tienen posibilidad de trabajar). Esto incluye tanto aquellas personas que están en situación de desempleo como aquellas que trabajan, pero no a jornada completa. La proporción de la muestra de los progenitores con hijos menores de 18 años que no están en situación de intensidad de trabajo completa el año anterior a la encuesta es del 34,7%.

Para realizar la modificación de los ingresos de estos individuos se ha realizado una imputación de los salarios que obtendrían los padres y madres si estuvieran en situación de intensidad laboral completa. Es decir, que los padres y madres pasan a obtener los sueldos que obtendrían si hubieran trabajado los doce meses anteriores a jornada completa, teniendo en cuenta los diferentes perfiles de personas. En los casos que se imputan nuevos ingresos personales provenientes de los salarios, se restan al mismo tiempo los ingresos generados por la falta de dichas rentas del trabajo (como serían las prestaciones por desempleo). De esta manera no se superponen fuentes de ingresos que son excluyentes. Asimismo, no se modifican los ingresos de los padres, madres o tutores legales provenientes de una pensión de invalidez, jubilación o enfermedad, ya que suponen perfiles no ocupables (inactivos) y, por lo tanto, sería incorrecto atribuirles cualquier otra situación laboral diferente a la actual.

⁷³ Como referente hay que tener en cuenta que la tasa de riesgo de pobreza infantil se sitúa en el 28,3% de los menores de 18 años en 2017.

La metodología escogida para realizar la imputación de los sueldos según los diferentes perfiles de progenitores es la conocida como Imputación Múltiple. Se trata de una metodología establecida para tratar valores perdidos que suele tener ciertas ventajas respecto otras más tradicionales (Ambler, Omar y Royston, 2007; Cummings, 2013). Según esta metodología, cada valor perdido se reemplaza por un conjunto de $X > 1$ valores generados por simulación, con los que se crean X matrices de datos completas. En este caso, los valores perdidos serían los salarios de los padres y madres de menores de edad que no estaban en situación de intensidad laboral completa y podían trabajar.

Para imputar los valores de los salarios se seleccionan una serie de variables que sirven para estratificar los perfiles. En este caso las variables seleccionadas son: a) sexo; b) edad; c) número de hijos; d) edad del hijo menor (en tres categorías: 0-3 años, 4 a 10 años y 11 a 17 años); e) nacionalidad (tres categorías: española, extranjera–resto de la UE-28 y extranjera–resto del mundo); f) estructura del hogar (tres categorías: biparental, monoparental y otros); g) nivel de estudios (10 categorías que proporciona la ECV, que van de “menos que primaria” a “educación superior”). Una vez seleccionadas las variables para definir los diferentes perfiles, se realizan una serie de imputaciones que se combinan para obtener una estimación del parámetro final estimado, calculado mediante la media aritmética del total de estimaciones.⁷⁴

Como el pleno empleo (todos los progenitores trabajando a jornada completa) es un escenario muy complicado al que llegar en la realidad, se proponen una serie de escenarios según el incremento de la ocupación a tiempo completo de las madres y los padres. Así, las imputaciones se han repetido tantas veces como diferentes escenarios se han querido simular. En primer término se han simulado diferentes escenarios de aumento de la ocupación de los progenitores. Se definen tres escenarios en que aumenta un 25% en cada uno el incremento de los padres y madres que pasan de no

⁷⁴ El número óptimo de matrices simuladas depende del porcentaje de la muestra que se presupone como valor perdido. En este caso se supondría un máximo del 34,7% de la muestra (que es la proporción de la muestra de los progenitores con hijos menores de 18 años que no están en situación de intensidad de trabajo completa). Según algunos estudios, establecerían un baremo ente 20 y 50 imputaciones en porcentajes de valores perdidos como el que se plantea en esta investigación (Kenward y Carpenter, 2008). Siguiendo estas pautas, en la presente investigación se han realizado un total de 40 imputaciones para establecer el valor promedio en cada escenario simulado.

estar en situación intensidad laboral completa a estar en esta situación y obtener unos ingresos acorde al perfil que tienen. En estas imputaciones se seleccionan los que mejoran su situación de ocupabilidad a partir de una selección aleatoria simple. Para reducir la incertidumbre de los resultados a raíz del proceso de aleatoriedad, se ha repetido el cálculo cinco veces con muestras aleatorias diferentes en cada escenario. El resultado final de la tasa de pobreza infantil resultante se deriva de la media aritmética de las cinco simulaciones de cada escenario. Los tres primeros escenarios serían los siguientes:

- **Escenario 1 (E1):** Tasa de riesgo de pobreza infantil si un 25% aleatorio de padres y madres (que actualmente no están en situación intensidad laboral completa) trabajaran el 100% de su intensidad laboral.
- **Escenario 2 (E2):** Tasa de riesgo de pobreza infantil si un 50% aleatorio de padres y madres (que actualmente no están en situación intensidad laboral completa) trabajaran el 100% de su intensidad laboral.
- **Escenario 3 (E3):** Tasa de riesgo de pobreza infantil si un 75% aleatorio de padres y madres (que actualmente no están en situación intensidad laboral completa) trabajaran 100% de su intensidad laboral.

Los siguientes escenarios establecidos serían los escenarios que supondrían el ideal (casi utópico) que tenderían al pleno empleo a jornada completa. Estos escenarios pretenden dar cuenta de hasta qué punto una situación cercana al pleno empleo a jornada completa erradicaría o no la pobreza infantil en nuestro país. En este sentido se plantean también tres escenarios en los que los dos primeros se pretende diferenciar entre el pleno empleo a jornada completa según el sexo de los progenitores:

- **Escenario 4 (E4):** Tasa de riesgo de pobreza infantil si todos los padres (hombres que actualmente no están en situación intensidad laboral completa) trabajaran el 100% de su intensidad laboral.

- **Escenario 5 (E5):** Tasa de riesgo de pobreza infantil si todas las madres (mujeres que actualmente no están en situación intensidad laboral completa) trabajaran el 100% de su intensidad laboral.
- **Escenario 6 (E6):** Tasa de riesgo de pobreza infantil si todos los padres y las madres (que actualmente no están en situación intensidad laboral completa) trabajaran el 100% de su intensidad laboral.

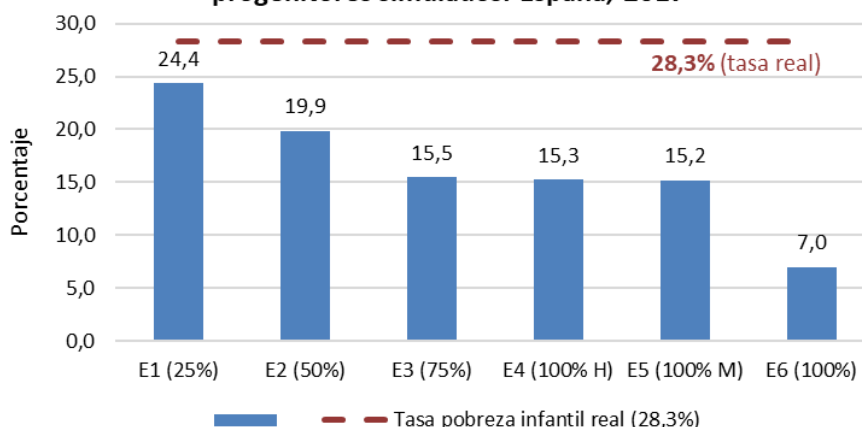
Los resultados de las diferentes imputaciones muestran hasta qué punto los niveles de ingresos del hogar dependen en gran medida de la intensidad laboral de los progenitores, así como el escaso impacto de la cobertura de las prestaciones por desempleo.

En el primer escenario (E1) en el que se simula que el 25% de los padres y madres que no tienen intensidad laboral completa mejoraran esta situación (hasta llegar al 100% de dedicación), se reduciría cerca de 4 puntos porcentuales la tasa de pobreza infantil. A pesar de que el primer escenario plantea una mejora substancial de la situación laboral, parece que su capacidad de reducción de la tasa de pobreza infantil es reducida.

En el siguiente escenario simulado (E2, incremento del 50%) se produce una mejora substancial de reducción de la tasa de pobreza (de 9 puntos porcentuales). Con esta mejora se obtendría una tasa de pobreza infantil cercana a la media de la Unión Europea (que se sitúa en 20,2% en 2017 según Eurostat), pero aún por encima de la mayoría de países centroeuropeos y del norte de Europa.

Con una mejora del 75% de los progenitores que pasaran a tener intensidad laboral completa (escenario E3), la tasa de pobreza infantil se situaría en el 15,5%. Los datos de este escenario son muy similares a los resultados de los escenarios en los que, o bien todos los padres (hombres) tendrían una intensidad laboral completa (E4), o bien todas las madres (E5). Solo se encuentra un supuesto en el que la tasa de riesgo de pobreza se reduciría por debajo del 10%, que sería en el supuesto que tanto padres como madres estuvieran al 100% de su intensidad laboral completa (E6).

Gráfico 5.4. Tasa de riesgo de pobreza infantil (menores de 18 años) según los escenarios de ocupación de los progenitores simulados. España, 2017



Fuente. Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

Los resultados de estas simulaciones muestran la relevancia de mejorar el mercado laboral, no solo por la vía de reducir el desempleo, sino que la ocupación sea más constante (disminuir la temporalidad) y reducir las jornadas parciales (especialmente las no voluntarias). El margen de mejora en este sentido es muy significativo. Sin embargo, los datos revelan que, a pesar de mejorar la situación laboral de un porcentaje muy significativo de los progenitores, aún se mantendrían niveles de pobreza infantil relativamente elevados.

5.5. CONCLUSIONES

La intensidad laboral de los individuos y de los hogares es un factor significativo para explicar la pobreza (Marx y Nolan, 2012; Horemans, Marx y Nolan, 2016). No solo el hecho de estar desempleado genera mayor riesgo de estar en situación de pobreza. Trabajar a jornada parcial, encadenar trabajos temporales, o trabajar como autónomo (como se ha señalado en el segundo capítulo) incrementa también el riesgo de estar en situación de pobreza, a pesar de estar ocupado. Los trabajadores que no están a tiempo completo y con contratos de larga duración pueden enfrentarse a dificultades adicionales, ya que pueden estar excluidos de algunos beneficios sociales diseñados para favorecer a los trabajadores que tienen intensidades laborales elevadas

(Eurofound, 2017), como sería el caso de las prestaciones por desempleo contributivas. Los trabajos temporales y las jornadas parciales, normalmente con un salario inferior, implican una prestación por desempleo menor.

En este capítulo se han querido mostrar tanto las carencias del mercado de trabajo y de las políticas públicas de activación laboral, como los límites del mercado de trabajo actual en la reducción de la pobreza infantil. Los datos revelan que la mejora de la situación laboral de los padres y madres tiene un claro impacto en la situación económica de los hogares con menores, pero con ciertas salvedades. En escenarios muy optimistas de mejora de la intensidad laboral de los padres y las madres, aún se mantendrían unos niveles relativamente elevados de pobreza infantil (la mejora laboral del 50% de los progenitores mantendría aún cerca de un 20% de pobreza infantil).

En esta investigación, la mejora laboral no se ha planteado en ningún supuesto como una mejora salarial, sino una mejora del tiempo dedicado al trabajo (de desempleado o trabajador a tiempo parcial a jornada completa). Los resultados de las simulaciones señalan que un incremento de la ocupación de los progenitores deja mucho margen para la reducción de los niveles de pobreza infantil que podrían verse reducidos si se acompañara con un incremento salarial (especialmente en los tramos salariales inferiores). En este sentido, hay que tener en cuenta que los salarios acaban asociándose al tipo de contrato, de forma que los trabajadores a tiempo completo con contratos temporales o que se autoemplean suelen tener sueldos inferiores a los trabajadores con contratos indefinidos. Así, una vía de mejora de los ingresos de este tipo de trabajadores sería fomentar políticas que incentiven la contratación indefinida y que mejoren la situación de los autónomos, reduciendo la dualidad del mercado laboral español.

Ante la precarización del mercado laboral, algunos organismos nacionales e internacionales han realizado diferentes propuestas focalizadas a mejorar el caso español. Algunas de estas propuestas pasan por aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral, mejorar las oportunidades de empleo, así como fomentar los empleos de buena calidad (más estables, reduciendo la dualidad del mercado de trabajo), y mejorar la fiscalidad y las prestaciones sociales (sobre todo a familias con

hijos u otras personas dependientes) a fin de mejorar la redistribución (OECD, 2015). Sin embargo, los objetivos prioritarios del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) de 2019, presentados por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, son: 1) Promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral; 2) Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de personas desempleadas de larga duración y de los mayores de 45 años; 3) Promover una oferta formativa dirigida a las necesidades del mercado laboral, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales; 4) Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo; 5) Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados. Estas políticas del gobierno español pueden ser de ayuda para mejorar la empleabilidad, pero no parecen estar diseñadas para el colectivo de familias con menores a cargo. Algunas políticas que podrían estar más focalizadas en este colectivo serían, por ejemplo, mejorar los incentivos fiscales para impulsar la participación de los progenitores inactivos, o bien la provisión pública de servicios de atención y cuidado de la infancia para facilitar la conciliación (OECD, 2018).

Los resultados de este capítulo muestran que el mercado de trabajo actual tiene unos límites de reducción de la pobreza infantil que difícilmente se podrán superar en un periodo a corto o medio plazo (o inclusive a largo plazo). Los ingresos en los hogares con menores no tienen la capacidad suficiente para mantener una tasa de pobreza infantil asumible en una sociedad avanzada como la española, y difícilmente se logrará si se deja a merced del mercado laboral y sus vicisitudes como primer proveedor del bienestar de las familias.

Ayudar a madres y padres a obtener un empleo de buena calidad es crucial para reducir la pobreza infantil y revertir las precarias condiciones de vida de muchas familias. Se trata de conseguir que los padres (tanto padres como madres) tengan un trabajo estable

y, en la medida de lo posible, a jornada completa. Pero para ello es necesario desplegar políticas de conciliación, todavía muy escasas en nuestro país. Mejorar el acceso a guarderías de calidad y asequibles al acabar el permiso de paternidad y maternidad es particularmente relevante para que padres y madres con ingresos bajos puedan permanecer en un empleo a tiempo completa (OECD, 2018).

Las (malas) condiciones del mercado laboral español hacen que la inversión en políticas activas de empleo sea insuficiente para reducir la tasa de riesgo de pobreza infantil. Esto indica la necesidad de incrementar las prestaciones (como la prestación a hijo a cargo, mejorar los supuestos de las Rentas Mínimas o la cobertura de la prestación de desempleo), extendiéndolas incluso a familias cuyos padres estén participando en el mercado laboral. En síntesis, los resultados mostrados evidencian la necesidad de mejorar las condiciones del mercado laboral español y el sistema de prestaciones para reducir significativamente el nivel de vulnerabilidad infantil.

6. CONCLUSIONES GENERALES

España es uno de los países de la Unión Europea con mayor tasa de pobreza infantil (28,3% en 2017), solo por debajo de Rumanía y Bulgaria. A pesar de que las tasas de pobreza infantil en nuestro país superan el 20% desde los años noventa, la crisis económica de 2008 situó a los menores de 18 años como el grupo con mayor tasa de pobreza de toda la población. La pobreza y las situaciones de privación material durante la infancia tienen un impacto especialmente negativo, ya que desencadenan procesos acumulativos adversos. Crecer bajo el umbral de pobreza tiene consecuencias inmediatas en el desarrollo social, educativo y de la salud de los niños y niñas. También tiene efectos a largo plazo, como mayor desempleo o empleos poco cualificados en la etapa adulta. Todo ello genera una sociedad más desigual no sólo en el presente, sino también en el futuro (Corak, Curtis y Phipps, 2011; Corak, 2006; Brooks-Gunn y Duncan, 1997). Las altas tasas de pobreza infantil dificultan la movilidad social y repercuten negativamente sobre la productividad del país, con consecuencias en el crecimiento económico y social a largo plazo (Hirsch, 2008).

Ante esta problemática, esta tesis partía con el objetivo de analizar la evolución de la pobreza infantil en España en los últimos años, haciendo hincapié en los efectos de la crisis económica de 2008, y conocer en qué medida el mercado, la familia y el Estado (los tres ejes principales que pueden proporcionar bienestar) pueden llegar a reducir el riesgo de pobreza infantil, así como sus consecuencias.

Los datos mostrados en la presente investigación señalan que la pobreza en España se ha rejuvenecido. Desde 2008, con el inicio de la crisis económica, los menores de 18 años son el grupo de edad con mayor riesgo de pobreza. Además, también son los que sufren mayor intensidad (con altas tasas de pobreza severa) y mayor probabilidad de cronificación de esa pobreza. Los altos índices de precariedad económica en la infancia han sido propiciados por cambios en las familias (aumento de la monoparentalidad y del

número de familias de origen extracomunitario con mayor vulnerabilidad), en los mercados de la vivienda (aumento del coste del hogar), y en el mercado laboral (aumento de la precariedad y del paro), todos ellos factores que han resultado agravados con la llegada de la crisis económica.

El aumento de la pobreza infantil está causada, en gran medida, por el aumento de hogares con sueldos bajos, la temporalidad y el desempleo. La situación de desempleo y, sobre todo, de paro de larga duración, disminuye los ingresos del hogar e incrementa la tasa de pobreza infantil. Además, las precarias condiciones laborales generan cotizaciones insuficientes para, en un momento dado, poder acceder a la prestación por desempleo. Sin embargo, no solo el hecho de estar desempleado genera mayor riesgo de estar en situación de pobreza. Trabajar a jornada parcial, encadenar trabajos temporales, o trabajar como autónomo también incrementa el riesgo de pobreza, a pesar de estar ocupado. De hecho, la temporalidad ha disminuido la intensidad laboral de los hogares con hijos, con un impacto directo en el aumento de la pobreza infantil. Las condiciones del empleo, por lo tanto, hacen que el mercado de trabajo sea insuficiente para proteger a las familias con hijos del riesgo de pobreza. Los resultados de esta investigación muestran la necesidad de avanzar con políticas orientadas a proteger a las familias cuyos padres o madres están en situación de desempleo, especialmente de larga duración, a la vez que fomentar políticas de empleo dirigidas a la mejora de las condiciones laborales, sobre todo de madres y padres con hijos menores a cargo.

Otra de las dimensiones examinadas en esta tesis es el papel de la familia ante situaciones de pobreza, analizando hasta qué punto la solidaridad intergeneracional puede llegar a reducir la pobreza infantil. Los resultados indican que las transferencias financieras de padres (ahora abuelos) a hijos, que viven en hogares distintos, son escasas y con poca relevancia como mecanismo de protección contra la exclusión social. Además, estas transferencias están condicionadas por la capacidad económica del donante (abuelos y abuelas). Los hogares con menores de 18 años en riesgo de pobreza infantil, acostumbran a tener abuelos con un nivel económico también vulnerable, por lo que dificulta la posibilidad de ayudar económicamente a sus hijos o nietos. Por otro

lado, la coresidencia de tres generaciones (abuelos, hijos y nietos) es poca y no ha aumentado a raíz de la crisis económica, lo que parece indicar que el impacto de las pensiones de jubilación de los abuelos y abuelas sobre infancia es relativamente baja. A pesar de que España se considere un país familista, la red familiar puede ayudar a solventar situaciones derivadas de la falta de recursos y servicios para poder conciliar trabajo y familia (ayudando en el cuidado de los nietos), pero no puede (y quizás tampoco deba ser responsable de) reducir la pobreza infantil.

A parte del papel del mercado y de la familia en relación a la pobreza infantil en España, el rol del Estado y el sistema de políticas públicas es esencial para entender la situación de las familias y de los menores. El rejuvenecimiento de la pobreza empujó a muchos países de la Unión Europea a prestar más atención a las políticas de infancia, aumentando la inversión. Sin embargo, la llegada de la recesión económica de 2008 frenó el gasto en infancia, y en algunos países como España se redujo (por ejemplo, suprimiendo el cheque-bebé). La inversión pública de España para reducir la pobreza infantil es limitada y el impacto reductor de las políticas de transferencias monetarias sobre la pobreza infantil es escaso comparado con otros grupos de edad. Las transferencias monetarias en España logran reducir aproximadamente un 20% parte de la pobreza infantil, la mitad de la media de la Unión Europea. Una de las inversiones más comunes para revertir la pobreza infantil en los diferentes países europeos es la prestación por hijo a cargo, aunque existen múltiples factores que determinan las características (y éxito) de estas políticas. La mayoría de países apuestan por políticas universales, que rebajan tanto los costes administrativos como políticos. Pero no menos importante es la cuantía de esta prestación para poder evaluar su efecto reductor en la pobreza infantil, y el coste que supone para el Estado de bienestar.

El futuro del Estado de Bienestar, tal y como lo conocemos, depende de que en los próximos años aumente el número de individuos ocupados, así como incrementar la productividad de los futuros trabajadores. Aumentar la productividad permitirá incrementar los beneficios salariales y empresariales, permitiendo recaudar más impuestos que podrían revertir en el Estado de Bienestar. En España, donde las políticas de transferencias a las familias son escasas y la red familiar no es suficiente para evitar

el riesgo de pobreza infantil, se ha reforzado el discurso de la necesidad de generar políticas activas de empleo como revulsivo contra la pobreza. Las microsimulaciones presentadas en esta investigación han mostrado hasta qué punto las políticas activas de empleo pueden llegar a resolver el problema de la pobreza infantil. Los resultados revelan que la mejora de la situación laboral de los padres y madres (pasar de baja o nula intensidad laboral a trabajar a jornada completa) tiene un claro impacto en la situación económica de los hogares con hijos, pero con ciertas limitaciones. En escenarios muy optimistas de mejora de la intensidad laboral de los padres y las madres, aún se mantendrían unos niveles relativamente elevados de pobreza infantil. Simulando el pleno empleo de madres y padres (a jornada completa), la tasa de pobreza infantil disminuiría considerablemente, pero seguiría estando por encima del 7%, lo cual indica la necesidad de impulsar mejoras en las condiciones de empleo. En este sentido el Consejo de la Unión Europea recomienda impulsar medidas para reducir la temporalidad, relacionada con la precariedad y los bajos ingresos (Consejo de la Unión Europea, 2018).

En el cálculo de las microsimulaciones realizadas no se ha contemplado una mejora salarial, sino un aumento del tiempo de trabajo. Teniendo en cuenta que la tasa de subempleo, es decir, personas (sobre todo madres) que desearían trabajar más horas, es elevada, hay margen para mejorar las condiciones de contratación, lo que supondría un aumento de su retribución salarial. Cabe tener en cuenta que los resultados presentados en estas microsimulaciones corresponden a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2017 (con datos económicos relativos a 2016), que son los últimos datos disponibles en el momento de finalizar esta tesis. En enero de 2019 se hizo efectivo el aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) a 900 euros, lo que supone un incremento de 164 euros mensuales (en 14 pagas).⁷⁵ Deberemos esperar hasta la ECV de 2020 para poder obtener datos sobre el impacto de esta subida en la tasa de pobreza de la población y, en especial, en la tasa de pobreza infantil.

⁷⁵ Aprobado por el Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre. Implicó un aumento del 22,3%, que según el Gobierno (presidido por Pedro Sánchez) beneficiará a 2,5 millones de trabajadores, la mayoría mujeres.

Las opciones para combatir la pobreza infantil pueden ser múltiples y, aunque la eficacia de éstas, puede variar, todas pueden ayudar siempre y cuando haya el compromiso de dotarlas económicamente y mantenerlas a lo largo del tiempo (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012b). Las medidas de lucha contra la pobreza infantil se pueden englobar en tres tipos. En primer lugar, las transferencias monetarias directas dirigidas a familias con hijos (tanto universales como condicionadas) y las transferencias mediante deducciones fiscales. En segundo lugar, dotar a las familias de servicios gratuitos o a precios asequibles, sobre todo, en el ámbito sanitario y educativo. En tercer lugar, las medidas que tienen como objetivo la activación laboral de los padres y madres que no trabajan. En el Reino Unido, por ejemplo, se condicionan algunas transferencias monetarias a familias monoparentales a la participación en el mercado laboral o en un programa de formación para la inserción laboral. Estas políticas pueden ayudar a mejorar los ingresos familiares y, por lo tanto, reducir la pobreza infantil, pero es difícil pensar en su efectividad en países donde existe un alto grado de precarización del mercado de trabajo, como es el caso español. La efectividad de las políticas de activación de empleo puede ser insuficiente si la oferta de empleo es baja y los empleos disponibles son de baja calidad y mal remunerados (Marí-Klose y Marí-Klose, 2012b). Además, si la inserción laboral implica perder el derecho a recibir prestaciones y ayudas, puede llegar a desincentivar la búsqueda de empleo, lo que se conoce como la trampa de la pobreza o la trampa del Estado de bienestar (Ayala, Martínez, y Sastre, 2006; Van de Walle, 1998; Sandefur y Cook, 1997).

Las políticas de empleo que se han llevado a cabo hasta ahora no están dando los resultados que se esperaban, o como mínimo, al ritmo que se esperaba, y el mercado laboral sigue teniendo altas tasas de temporalidad, subempleo y desempleo. El Consejo de la Unión Europea señala que el empleo ha crecido en España, pero la tasa de desempleo disminuye poco a poco, sigue por encima de los niveles previos a la crisis y es una de las más altas de la Unión (Consejo de la Unión Europea, 2018). Gran parte de las medidas para fomentar el empleo se han dirigido a desempleados de larga duración y a jóvenes, pero los resultados se están obteniendo lentamente y no siempre se benefician a las familias con hijos.

Para facilitar la incorporación (sobre todo de las mujeres) al mercado de trabajo, es indispensable acompañar las políticas laborales de políticas para conciliar la vida familiar y laboral, por ejemplo aumentando los servicios públicos de cuidado de menores de tres años. Las mujeres acumulan mayor precariedad en el mercado laboral, debido a su mayor temporalidad, subempleo y frecuencia de jornadas a tiempo parcial. Estas condiciones se deben mayoritariamente a la feminización de las medidas de conciliación, donde se le atribuye a la mujer la responsabilidad de conciliar la vida familiar y laboral (Alcañiz, 2017). Es necesario, por lo tanto, focalizar en políticas de activación de empleo femenino, acompañadas de políticas de conciliación e igualdad. En este sentido, el Gobierno anunció medidas para reducir la brecha de género e igualar oportunidades, en las que se incluyen incentivos para la conciliación de la vida familiar y laboral y la responsabilidad compartida (por ejemplo, ampliando el permiso de paternidad a ocho semanas).⁷⁶ No obstante, sería pertinente trabajar para llegar a ofrecer un servicio de cuidado de menores de tres años universal y público. Esto implicaría la creación de suficientes plazas y la financiación pública del servicio, donde el coste que suponga a las familias dependa, por ejemplo, de la renta (Save the Children, 2019).

Otro tipo de políticas a considerar sería la mejora de los beneficios fiscales. Actualmente existen varias deducciones autonómicas por material escolar, guarderías o específicas según la estructura familiar (monoparentales o numerosas).⁷⁷ A nivel nacional también hay deducciones por familia numerosa o monoparental con mínimo dos hijos. Asimismo, existe una deducción por maternidad de hasta 1.200 euros anuales para madres trabajadoras (que coticen a la Seguridad Social) con hijos de hasta tres años, y desde el ejercicio económico de 2018 se aplica la deducción de hasta 1.000 euros anuales cuando se satisfagan gastos de guardería en menores de tres años (compatibles con la

⁷⁶ Con el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, se amplía el permiso de paternidad de cinco a ocho semanas a partir del 1 de abril de 2019 con el objetivo de igualar a las dieciséis semanas del permiso de maternidad en 2021.

⁷⁷ Por ejemplo, existe la posibilidad de deducción por gastos de material escolar en Aragón, Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura y Región de Murcia. Las deducciones para padre o madre monoparental se pueden hacer en Andalucía, Asturias, Canarias y Comunidad Valenciana (fuente Agencia Tributaria).

deducción por maternidad). Sin embargo, la mayoría de estas deducciones se aplican solo a aquellos o aquellas que han cotizado (en algunos casos con un mínimo), condición que muchas familias en riesgo de pobreza no cumplen y, por lo tanto, no se pueden beneficiar. En consecuencia, las transferencias indirectas no acostumbran a tener un impacto directo en la reducción de la pobreza infantil, aunque pueden ser complementarias a otras políticas con mayor impacto, como las transferencias monetarias directas.

La Unión Europea ya ha mostrado su preocupación indicando que el impacto de las transferencias sociales (diferentes de las pensiones) en España en la reducción de la pobreza infantil es inferior a la media de la UE y está disminuyendo (Consejo de la Unión Europea, 2018). En sintonía con anteriores investigaciones, los resultados de este estudio resaltan la necesidad de incrementar la inversión en políticas de prestaciones hacia las familias con hijos dependientes. En este sentido, algunos autores señalan la necesidad de incrementar las políticas de prestaciones que permitan mantener un mínimo de cobertura de las necesidades básicas, y entre estas, destacan que la política que podría tener mayor recorrido en el contexto español sería la mejora de la cobertura y la cuantía de la prestación por hijo a cargo (Ayala y Cantó, 2014).

En el capítulo cuatro se ha mostrado cómo las prestaciones por hijo a cargo son las más comunes en los distintos países de la Unión Europea, aunque existen multitud de opciones. En España la prestación por hijo a cargo alcanzó en 2018 a un 15,1% de los menores de 18 años, una cifra que no llega a cubrir a todos los menores en situación de riesgo de pobreza (Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, 2019). En los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2019 se propuso incrementar la cuantía general de la prestación por hijo a cargo para menores de 18 años sin discapacidad 50 euros, lo que supone una prestación de 341€ anuales. En el caso de las familias en situación de pobreza severa, la cuantía se fija en 588 euros anuales (Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, 2019). Sin embargo, el Consejo Europeo alerta de la necesidad de mejorar la eficiencia de renta mínima garantizada para las familias, mejorando su cobertura, simplificando la variedad de sistemas estatales y reduciendo

las diferencias en las condiciones de acceso de los sistemas autonómicos (Consejo de la Unión Europea, 2018).

Algunos autores, siguiendo las recomendaciones de la Comisión y Consejo Europeo para el diseño de políticas para reducir la pobreza infantil, proponen una renta mínima universal para la infancia en toda Europa (Atkinson y Marlier, 2010). El análisis sobre el impacto de este tipo de rentas, realizado a partir de simulaciones, apunta a una reducción significativa de la pobreza infantil en España (Levy, Matgasanis y Sutherland, 2013). Cantó y Ayala (2014) calcularon el impacto de tres posibles tipos de prestación por hijo a cargo a través de simulaciones (el incremento de la cuantía para familias con hijos condicionada con el criterio actual, el aumento del umbral por el que se concede la prestación, y la creación de una prestación universal). Las tres opciones tendrían resultados positivos, aunque destaca la opción de la prestación universal, tanto en la reducción de la incidencia como en la intensidad. Aunque el coste económico estimado sería alto (alrededor de 9 mil millones de euros frente los 300 millones que supondría el incremento de la cuantía de la prestación condicionada según cálculos con datos de 2012), estaría por debajo de la media europea y supondría menos del 1% del PIB de 2012.⁷⁸

Es conveniente corregir las situaciones de vulnerabilidad y exclusión en la infancia de forma preventiva, actuando en la primera infancia en lugar de intervenir más tarde, cuando los problemas y los indicios de exclusión son más perceptibles, pero también más difíciles de corregir. En este sentido sería necesario aplicar políticas redistributivas, que actúan sobre las causas de la desigualdad y, en concreto, las causas de la pobreza infantil (Noguera, 2015). Actuar de manera preventiva permite desactivar el riesgo de exclusión en la vida adulta asociado a experiencias de pobreza durante la infancia (Heckman y Masterov, 2007). Ser pobre durante la infancia predispone a tener déficits de capital económico, educativo y social, que a su vez, tiene un coste económico y social para el conjunto de la sociedad. Intervenir para revertir los efectos de la pobreza infantil a una edad temprana (incluso antes de nacer) permite obtener mejores resultados, a la

⁷⁸ Teniendo en cuenta que el PIB en 2012 fue de 1.039.815 millones de euros, 9.000 millones (el coste estimado de la prestación universal en ese año) supone un 0,86% del PIB.

vez que implica dedicar menos recursos y generar un menor coste a largo plazo. En una investigación reciente, se calcula que el coste de la pobreza infantil en Estados Unidos es del 5,4% del PIB, de los cuales 1,5 puntos corresponderían a la reducción de ingresos que dejarían de percibir de adultos los niños y niñas que han crecido en pobreza y 2,1 relacionadas con la tasa de delincuencia y encarcelamiento (McLaughlin y Rank, 2018). Western y Pettit (2010) también analizaron los costes que suponen la pobreza y la desigualdad sobre el control policial y penal. La pobreza durante la infancia está asociada a comportamientos incívicos y conductas delictivas, por lo que a los costes de gestión de servicios sociales se le suman los costes de los sistemas de control y seguridad.

En general, los países más efectivos en la reducción de la pobreza infantil apuestan por combinar, por un lado, políticas de transferencias monetarias directas a las familias con hijos y, por otro lado, políticas activas de empleo que permita a las familias tener un salario suficiente para vivir (OECD, 2018). Todo ello acompañado de políticas que fomenten la conciliación laboral y familia, deducciones impositivas y sistemas públicos de cuidados infantiles (Cantó y Ayala, 2014). La experiencia de otros países demuestra que el margen de mejora es amplio y que la reducción de la pobreza infantil es posible cuando se comprometen suficientes recursos.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño muestra que el interés superior de los niños y niñas debería ser el objetivo principal de las sociedades. Sin niños no hay futuro. Si queremos una sociedad cohesionada, con bienestar en todos los ámbitos (económico, educativo, social, cultural, sanitario, etc.) y mayor igualdad y desarrollo económico, debemos luchar para reducir y prevenir la pobreza infantil.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, I. (1999). *La nueva familia española*. Madrid: Taurus.
- Albertini, M., y Kohli, M. (2012). The generational contract in the family: An analysis of transfer regimes in Europe. *European sociological review*, 29(4), 828-840.
- Albertini, M. (2010). La ayuda de los padres españoles a los jóvenes adultos. El familismo español en perspectiva comparada. *Revista de Juventud*, 90: 67-81.
- Albertini, M., Kohli, M., y Vogel, C. (2007). Intergenerational Transfers of Time and Money in European Families: Common Patterns – Different Regimes? *Journal of European Social Policy*, 17: 319-333.
- Alcañiz, M. (2017). Trayectorias laborales de las mujeres españolas. Discontinuidad, precariedad y desigualdad de género. *La ventana. Revista de estudios de género*, 5(46), 244-285.
- Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil (2019). Prestaciones familiares por hijo a cargo en España. Documentos Breves DB-004. Recuperado de https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/DB004_0.pdf
- Ambler, G., Omar, R. Z., y Royston, P. (2007). A comparison of imputation techniques for handling missing predictor values in a risk model with a binary outcome. *Statistical methods in medical research*, 16(3), 277-298.
- Andreotti, A., Garcia, S., Gómez, A., España, P., Kazepov, Y., y Mingione, E. (2001). Does a Southern European model exist? *Journal of European Area Studies*, 9 (1): 43-62.
- Atkinson, A. B. (1996). Income distribution in Europe and the United States. *Oxford Review of Economic Policy*, 12(1), 15-28.
- Atkinson, A. B. y Marlier, E. (2010). *Income and living conditions in Europe*, Luxemburgo: Eurostat.
- Attias-Donfut, C., Ogg, J., y Wolff, F. C. (2005). European Patterns of Intergenerational Financial and Time Transfers. *European Journal of Ageing*, 2: 161-173.
- Ayala, L., y Cantó, O. (2009). *Políticas económicas y pobreza infantil. Análisis y Propuestas sobre Pobreza infantil en España*. Madrid: UNICEF.
- Ayala, L.; Martínez, R. y Sastre, M. (2006). Familia, infancia y privación social. Estudio de las situaciones de pobreza en la infancia. Madrid: Fundación FOESSA.
- Ayllón, S. (2015). *Infancia, pobreza y crisis económica*. Barcelona: Obra Social La Caixa, nº 40.

- Bianchi, S. M. (1999). Feminization and Juvenilization of Poverty: Trends, Relative Risks, Causes and Consequences. *Annual Review of Sociology*, 25, 307-333.
- Bison, I., Esping-Andersen, G. (2000). Unemployment, welfare regime and income packaging. En D. Gallie, S. Paugam (eds.), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe* (pp. 69-86), Oxford, Oxford University Press.
- Blasco, J., Julià A. y Todeschini F. (2016). Avaluació del fons d'ajuts d'emergència social per a infants menors de 16 anys de l'Ajuntament de Barcelona. Ivàlua. Recuperado de <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Avaluaci%C3%B3+del+fons+d%E2%80%99ajuts+d%E2%80%99emerg%C3%A8ncia+social+per+a+infants+menors+de+16+anys+de+l%E2%80%99Ajuntament+de+Barcelo+na#>
- Boarini, R.; D'Ercole, M. M. (2006). "Measures of material deprivation in OECD Countries", Working Paper No. 37, París, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs OECD.
- Bolder, K., C. Patterson, W. Thompson, y J. Kupersmidt, (1995). Psychosocial Adjustment Among Children Experiencing Persistent and Intermittent Family Economic Hardship. *Child Development* 66: 1107-29
- Börsch-Supan, A. (2007). European Welfare State Regimes and their Generosity Towards the Elderly, *MEA Discussion Paper 128/07*, Mannheim, Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing.
- Bradshaw, J. (1997). Child Welfare in the United Kingdom: Rising Poverty, Falling Priorities for Children. En Giovanni A. Cornia y Sheldon Danziger *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995*. Oxford, Clarendon Press.
- Bradshaw, J. (2002). Child poverty and child outcomes. *Children & Society*, 16(2), 131-140.
- Bradshaw, J., Chzhen, Y., De Neubourg, C., Main, G., Martorano, B. y Menchini, L. (2012). Relative income poverty among children in rich countries, Innocenti Working Paper, 2012-01.
- Brooks-Gunn, J., y Duncan, G. (1997). The Effects of Poverty on Children. *The Future of Children*, 7(2), 55-71.
- Bruquetas, M. y Moreno, F. J. (2015). Precarización y vulnerabilidad de la población inmigrante en la España en crisis. El papel del Estado de bienestar, *Panorama Social*, 22: 139-151.
- Busch, K., Hermann, C., Hinrichs, K., y Schulten, T. (2013). *Euro crisis, austerity policy and the European Social Model*. International Policy Analysis, Friedrich Ebert Foundation, Berlin.
- Callegaro, L. y Passini, G. (2008). Informal care and labour force participation: The economics of family networks. En A. Börsch-Supan (coord.), *First Results From the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (2004-2007): Starting the Longitudinal Dimension* (pp. 93-128). Mannheim: Mannheim Research Institute for Economics of Ageing.

- Cantó, O. (2010). El impacto de la crisis económica sobre los hogares más desfavorecidos. *Revista española del Tercer Sector*, 15: 67-89.
- Cantó, O. (2012). Pobreza infantil y políticas públicas. En Lázaro, I. y Mora, N (Coords.), *Pobreza y exclusión social de la infancia*. Reflexiones Comillas, vol. 45: 65-76.
- Cantó, O. (2014). El papel de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza infantil. *Panorama Social*, 20, 89-103.
- Cantó, O., y Ayala, L. (2014). *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Madrid: UNICEF Comité Español.
- Cantó, O. y Mercader-Prats, M. (2002). Child poverty in Spain from the 70's to the 90's: a static and dynamic approach. *Journal of Applied Social Sciences Studies*, 122(4), 543-577.
- Carabaña, J., Salido, O. (2014). Ciclo económico y pobreza infantil: la perspectiva de la pobreza anclada. *Panorama Social*, 20: 37-51.
- Case, A., Fertig A., Paxson C. (2005). The lasting impact of childhood health and circumstance. *Journal of Health Economics*, 24: 365–89.
- Castro-Martin, T., Martín-García, T., Abellán, A., Pujol, R., y Puga, D. (2015). Tras las huellas de la crisis económica en la demografía española. *Panorama Social* 22: 43-60.
- Centro de Estudios Económicos Tomillo (CEET) (2015). *La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España*, Madrid, Unicef.
- Cerviño, E. (2014). La lucha contra la pobreza infantil desde la Unión Europea. *Panorama Social*, 20: 121-135.
- Clua-Losada M., Sesé, A., y Tur, M. (2011). Infancia y exclusión social en España: realidades y retos a partir de la crisis. *Zerbitzuan: Revista de servicios sociales*, 50, 71-84.
- Comisión Europea (2013a). Recomendaciones “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”, COM(2013) 778 final. Diario Oficial de la Unión Europea. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=ES>
- Comisión Europea (2013b). *Plan de acción sobre emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa*. COM(2012) 795 final. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/ES/1-2012-795-ES-F1-1.Pdf>
- Consejo de la Unión Europea (2018). Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España. Diario Oficial

de la Unión Europea Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(08\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(08)&from=EN)

- Conger, R. D., Conger, K. J., Elder, G. H., Lorenz, F. O., Simons, R. L., y Whitbeck, L. B. (1993a). Family economic stress and adjustment of early adolescent girls. *Developmental psychology*, 29(2), 206-219.
- Conger, R. D., Conger, K. J., Elder Jr, G. H., Lorenz, F. O., Simons, R. L., & Whitbeck, L. B. (1992). A family process model of economic hardship and adjustment of early adolescent boys. *Child development*, 63(3), 526-541.
- Conger, R. D.; Patterson, G. R.; Ge, X. (1995). It takes two to replicate: a meditational model for the impact of parents' stress on adolescent adjustment, *Child Development*, Vol. 66, pp. 80-97.
- Corak, M. (2006), "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross-Country Comparison of Generational Earnings Mobility". En John Creedy, Guyonne Kalb (ed.) *Dynamics of Inequality and Poverty. Research on Economic Inequality*, Volume 13. Emerald Group Publishing Limited, pp.143 – 188.
- Corak, M.; Curtis, L.; Phipps, S. (2011). Economic mobility, family background, and the well-being of children in the United States and Canada". En Smeeding, T., Erikson, R., y Jäntti M. (ed.), *Persistence, Privilege, and Parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*, (pp. 73-108).
- Cornia, G. .; Danziger, S. (1997). *Child poverty and deprivation in the industrialized countries, 1945-1995*. Oxford University Press.
- Cummings, P. (2013). Missing data and multiple imputation. *JAMA pediatrics*, 167(7), 656-661.
- Dahl, G. B., y Lochner, L. (2012). The impact of family income on child achievement: Evidence from the earned income tax credit. *American Economic Review*, 102(5), 1927-56.
- Danziger, S.; Danziger, S. K.; Stern, J. (1997). The American Paradox: High Income and High Child Poverty. En Cornia, G. A. y Danziger S., *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995*. Oxford, Clarendon Press.
- De la Fuente, A. (2016). Retos de la Economía Española: El Mercado de Trabajo. FEDEA Policy Papers nº 2016-11. Madrid. Recuperado de <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/06/FPP2016-11.pdfv>
- De la Rica, S. (2015). Políticas activas de empleo: una panorámica. Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y FEDEA, Fedea Policy Papers.
- Domínguez, M., González, M. J. (2012). El impacto de la crisis en el bienestar social de la infancia en España. En Navarro V. (dir.) y Clua-Losada M. (codir.), *El impacto de las crisis en las familias y en la infancia*. Barcelona: Ariel.

- Duncan, G. J., y Brooks-Gunn, J. (ed.) (1999). *Consequences of growing up poor*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Duncan, G. J., Magnuson, K., y Votruba-Drzal, E. (2014). Boosting family income to promote child development. *The Future of Children*, 24(1): 99-120.
- Duncan, G. J. y Murnane, R. J. (2014). *Restoring Opportunity. The Crisis of Inequality and the Challenge for American Education*. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Duncan, G., Yeung, W., Brooks-Gunn, J. y Smith, J.R. (1998). How Much Does Childhood Poverty Affect the Life Chances of Children? *American Sociological Review* 63: 406–23.
- Duncan, G., Ziol-Guest, K., y Kalil, A. (2010). Early childhood poverty and adult attainment, behavior and Health. *Child Development*, 81(1), 306 –325.
- Elder, G.H. JR. (1974). *Children of the great depression: Social change in life experience*, Chicago: University of Chicago Press.
- Elder, JR, G. H.; Van Nguyen, T.; Caspi, A. (1985). Linking family hardship to children's lives, *Child development*, 56(2): 361-375.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, G., y Ramos, F. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G., Sarasa, S. (2002), The generational conflict reconsidered, *Journal of European Social Policy*, 12(1): 5-21.
- Eurofound (2017). *In-work poverty in the EU*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2009). *The Provision of Childcare Services. A Comparative Review of 30 European Countries*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2012). *Tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*. Bruselas: Social Protection Committee advisory report to the European Commission.
- European Commission (2014). *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A study of National Policies*. Country Report-Spain. European Union. Recuperado de <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11667&langId=en>
- European Commission (2017). *Employment and Social Developments in Europe 2017*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Commission (2018). *Council recommendation on the 2018 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Spain*. Bruselas: European Comision.
- European Commission (2018b). *Employment and Social Developments in Europe 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union (2016). *European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS). Manual and users guidelines* (2016, edition). Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Ferrera, M. (1996), The 'Southern model' of welfare in social Europe, *Journal of European social policy*, 6(1): 17-37
- Ferrera, M. (Ed.). (2005). Welfare state reform in southern Europe: fighting poverty and social exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal. Londres / Nueva York: Routledge.
- Figari, F., Paulus, A., y Sutherland, H. (2009), Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective. *EUROMOD Working Paper*, EM6/09.
- Flaquer, L., Almeda, E., y Navarro, L. (2006). *Monoparentalidad e infancia*. Fundación La Caixa.
- Föster, M. y G. Verbist (2014). Prestaciones familiares, distribución de la renta y la pobreza: el impacto de las transferencias para niños pequeños en 23 países europeos. *Panorama Social*, 20, 105-119.
- García-Morán, E., Kuehn, Z. (2012), Relaciones entre generaciones y mercado de trabajo. La importancia de los abuelos en la participación laboral de las madres, *Panorama Social*, 15: 79-91.
- Gentile, A. (2010). De vuelta al nido en tiempos de crisis. Los *boomerang kids* españoles. *Revista de estudios de juventud*, 90(10), 181-203.
- Gessat-Anstett, É. (2001), Du collectif au communautaire: À propos des réseaux familiaux dans la Russie post-soviétique, *L'Homme*, 157(1): 115–136.
- González, L. (2013): The effects of a universal child benefit on conceptions, abortions, and early maternal labour supply, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(3), 160-188.
- González, L., Borra C. y Sevilla-Sanz A. (2013). The impact of eliminating a child benefit on birth timing and infant health, Barcelona GSE Working Paper 707.
- Gradín, C., y Cantó, O. (2012). Why are child poverty rates so persistently high in Spain? *The Manchester School*, 80(1), 117-143.
- Greeley, A. (1989). *Religious Change in America*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

- Griggs, J. y Walker, R. (2008). *The Costs of Child Poverty for Individuals and Society: A Literature Review*. York: Joseph Rountree Foundation. Recuperado de <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/2301-child-poverty-costs.pdf>
- Grundy, E. (2007), Intergenerational exchanges in older populations. En J. Veron, S. Pennec Y J. Legare (eds.), *Ages, generations and the social contract. The demographic challenges facing the Welfare State*, Dordrecht, Springer: 209-230.
- Gutierrez-Domenech, M. (2005). Employment after motherhood: a European comparison. *Labour Economics*, 12(1), 99-123.
- Hank, K., Buber, I. (2007), Grandparents caring for their grandchildren: Findings from the 2004 survey of health, ageing and retirement in Europe, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging discussion paper series, University of Mannheim (127-2007), Mannheim.
- Härkönen, J. (2011). Children and dual worklessness in Europe: A comparison of nine countries. *European Journal of Population*, 27(2), 217-241.
- Häusermann, S., y Swander, H. (2012). Varieties of dualization? Labor market segmentation and insider-outsider divides across regimes. En P. Emmenegger et al. (eds.), *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science* 312: 1900–1902.
- Heckman, J. J. (2011). The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, 35(1), 31.
- Heckman, J. y Masterov, D.V. (2007). “The productivity argument for investing in young children, *Review of Agricultural Economics*, 29 (3): 446-493.
- Herrero, C., Villar, A., Soler Guillén, Á. (2018). *Oportunidades de empleo y renta en España 2007-2016*. Madrid: Fundación Ramón Areces y IVIE.
- Hirsch, D. (2008). *Estimating the Cost of Child Poverty*. York: Joseph Rowntree Foundation. Recuperado de <https://www.jrf.org.uk/file/37832/download?token=tnOld--W&filetype=download>
- Holzer, H. J., Schanzenbach, D. W., Duncan, G. J., y Ludwig, J. (2007). *The Economic Costs of Poverty in the United States: Subsequent Effects of Children Growing Up in Poverty* (Washington, DC: Center for American Progress.
- Holzer, H. J., Schanzenbach, D. W., Duncan, G. J., y Ludwig, J. (2008). The economic costs of childhood poverty in the United States. *Journal of Children and Poverty*, 14(1), 41-61.

- Horemans, J., Marx, I. y Nolan, B. (2016). Hanging in, but only just: Part-time employment and in-work poverty throughout the crisis. *IZA Journal of European Labor Studies*, Vol. 5, No. 1, pp. 1–19.
- Iglesias De Ussel, J. (1998), *La familia y el cambio político en España*, Madrid, Tecnos.
- Iglesias De Ussel, J., Marí-Klose, P., Marí-Klose, M., Blasco, P. G. (2009), *Matrimonios y parejas jóvenes en España*, Madrid, Fundación SM.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2007). La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza. Recuperado de <https://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>
- Jurado, T. (2001), *Youth in Transition: Housing, employment, social policies and families in France and Spain*, Aldershot/Burlington, Ashgate.
- Jurado, T. (2006), El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español, *Cuadernos Información Económica de la CECA*, 193: 117-126.
- Karanikolos, M., et al. (2013). Financial crisis, austerity, and health in Europe. *The Lancet*, 381(9874), 1323-1331.
- Kenward, M. G., y Carpenter, J. R. (2008). *Multiple imputation* (pp. 477-500). Chapman y Hall/CRC, London, UK.
- Kohli, M. (1999). Private and public transfers between generations: Linking the family and the state, *European societies*, 1(1): 81-104.
- Künemund, H., Rein, M. (1999), There is more to receiving than needing: Theoretical arguments and empirical explorations of crowding in and crowding out, *Ageing and Society*, 19(1): 93-121.
- Laparra, M., Pérez, B. (coord.) (2011), *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*, Fundación Foessa, Madrid, Cáritas.
- Laparra, M., Pérez, B. (coord.) (2012), *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*, Colección de estudios sociales 35, Barcelona, Obra social La Caixa.
- Lempers, J. D.; Clark-Lempers, D.; Simons, R. L. (1989), Economic hardship, parenting, and distress in adolescence, *Child Development*, Vol. 60, pp. 25–39.
- Levy, H., Matgasanis, M. y Sutherland, H. (2013). Towards a European Union child basic income? Within and between country effects, *International Journal of Microsimulation*, 6(1), pp. 63-85.

- Levy, H., Mercader, M., Planas, M. (2006). Avaluació de les prestacions econòmiques i els ajuts fiscals a les famílies amb infants a Catalunya: impacte de la legislació actual i de possibles reformes. Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar i Família.
- Lindbeck, A., y Snower, D. (1988). *The insider-outsider theory of employment and Unemployment*. Cambridge: The MIT Press.
- Marí-Klose, M. y Escapa, S. (2015). Solidaridad intergeneracional en época de crisis: ¿mito o realidad? *Panorama Social*, 22: 61-78.
- Marí-Klose, P., Escapa, S. y Marí-Klose, M. (2016). Crisis y pobreza infantil en España. *Revista Española del Tercer Sector*, 32: 141-169.
- Marí-Klose, P., Julià, A. Marí-Klose, M. (2013), Emancipació domiciliària i família. Joves i família en els processos de transició a la vida adulta: teixint nous lligams. En Serracant, P. (Coord.), *Enquesta a la joventut de catalunya 2012 Volum 1. Transicions juvenils i condicions materials d'existència*, Barcelona, Generalitat de Catalunya: 225-329.
- Marí-Klose, P., y Marí-Klose, M. (2006). *Edad del cambio. Jóvenes, en los circuitos de la solidaridad intergeneracional*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Marí-Klose, P., y Marí-Klose, M., E. Vaquera y S.A. Cunningham (2010). *Infancia y futuro. Nuevas realidades, nuevos retos*, Barcelona: Obra Social "la Caixa".
- Marí-Klose, P., y Marí-Klose, M. (2012a). Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar. La protección social contra la pobreza de niños y personal mayores, *Panorama Social*, 15: 107-126.
- Marí-Klose, P., y Marí-Klose, M. (2012b). Crisi i pobresa infantil a Catalunya. *Docs Infància a Catalunya*, UNICEF Comitè Catalunya.
- Marí-Klose, P., y Marí-Klose, M. (2013). ¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el estado de bienestar. En E. del Pino y J. Rubio Lara (ed.), *Los estados del bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos.
- Marí-Klose, P., y Marí-Klose, M. (2015). Nuevos relatos para nuevas políticas contra la pobreza infantil, *Revista de Treball Social*, 205: 9-27.
- Marí-Klose, P. y Martínez, Á. (2015). Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad, *Panorama Social*, 22: 11-26.
- Martínez, R. (2014). "Pobreza infantil en España: tendencias e impacto de la crisis". *Panorama Social*, 20: 9-21.
- Martínez Pastor, J. I. (2006). La homogamia educativa de las nuevas mujeres en España. *Revista Internacional de Sociología*, 64(43), 69-94.

- Muñoz-Comet, J., Martínez-Pastor, J.-I. (2017). ¿Es la precariedad igual para todos los trabajadores temporales? Diferencias y semejanzas entre clases sociales. *Revista Española de Sociología*, 26 (2), 169-184.
- Martínez Virto, L. (2014), *Crisis en familia. Síntomas de agotamiento de la solidaridad familiar*. VII Informe sobre exclusión y desarrollo en España 2014. Documento de trabajo 3.7, Madrid, Fundación Foessa, Cáritas.
- Marx, I. y Nolan, B. (2012). In-work poverty, GINI. Discussion Paper No. 51, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.
- Marx, I., Salanauskaite, L., y Verbist, G. (2013). The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace? *IZA Discussion Paper* No. 7414.
- McLanahan, S. y Percheski C. (2008). Family Structure and the Reproduction of Inequalities. *Annual Review of Sociology*, 34, 257-276.
- McLaughlin, M., y Rank, M. R. (2018). Estimating the economic cost of childhood poverty in the United States. *Social Work Research*, 42(2), 73-83.
- Meil, G. (2011), *Individualización y solidaridad familiar*, Barcelona, Obra social La Caixa.
- Moreno, L. (2006). España y el bienestar mediterráneo. Documento de Trabajo 06-10. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Recuperado de <http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2006/dt-0610.pdf>
- Moreno, F. J. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- Moreno, L., Marí-Klose, P. (2013). Youth, family change and welfare arrangements: Is the South still so different? *European Societies*, 15(4): 493-513.
- Mota, R., y Fantova, F. (2014), Relaciones familiares y comunitarias (primarias) como parte del capital social, con especial referencia a los cuidados. En F. Lorenzo Gilsanz, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Madrid, Fundación Foessa: 462-483.
- Najman, J.M., M.R. Hayatbakhsh, A. Clavarino, W. Bor, M.J. O'Callaghan y G.M. Williams (2010). Family poverty over the early life course and recurrent adolescent and young adult anxiety and depression: a longitudinal study, *American Journal of Public Health*, 100(9), 1.719-1.723.
- Navarro, V. (dir.), Clua-Losada, M. (codir.) (2012). *El impacto de las crisis en las familias y en la infancia*. Barcelona: Ariel.
- Noguera, J. A. (2015). Predistribución: ¿de qué hablamos, y por qué? [Mensaje en un blog]. Fundación Alternativas. Recuperado de

<https://blogs.elpais.com/alternativas/2015/07/predistribuci%C3%B3n-de-qu%C3%A9-hablamos-y-por-qu%C3%A9.html>

Nolan, B.; Whelan, C. T. (1996). The relationship between income and deprivation: A dynamic perspective. *Revue économique*, 4(3): 709-717.

OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD*. París: OECD.

OECD (2009). *Doing better for children*. París, OECD.

OECD (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD.

OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OECD.

OECD (2018). *Poor children in rich countries: why we need policy action*. Policy Brief on Child WellBeing, OECD Publishing, París.

Ortega, A. S. (2014). La política en manos de los empresarios: el imparable ascenso de la ideología del emprendedor. *Revista Papeles de relaciones Ecosociales y cambio global*, 127, 29-43.

Pérez García, F. (dir.) (2014). Estructura productiva, tamaño y productividad empresarial. En *Crecimiento y competitividad. Los desafíos de un desarrollo inteligente*. Bilbao: Fundación BBVA-lvie.

Pitrou, A. (1978). *Vivre sans famille? Les solidarités familiales dans le monde d'aujourd'hui*. Toulouse: Privat.

Popkin, B. M., y Lim-Ybanez, M. (1982). Nutrition and school achievement. *Social Science & Medicine*, 16(1), 53-61.

Pressman, S. y Scott, R. H. (2014). Paid Parental Leave and America's Youngest Poor. *Challenge*, 57:5, 65-80, doi: 10.2753/0577-5132570505

Raphael, D. (2011). Poverty in Childhood and Adverse Health Outcomes in Adulthood. *Maturitas*, 69(1), 22-26.

Reher, D. S. (1998), Family ties in Western Europe: persistent contrasts, *Population and development review*, 24(2): 203-234.

Richardson, D. (2010). Child and Family Policies in a Time of Economic Crisis. *Children and Society*, 24: 495-508.

Rowntree, B.S. (1997[1901]). *Poverty: A study of town life*. Londres: Routledge.

Sandefur, G. D., y Cook, S. T. (1997). Duration of Public Assistance Receipt: Is Welfare a Trap?

CDE Working paper 97-09. Center of Demography and Ecology. University of Wisconsin-Madison. Recuperado de: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED411348.pdf>

Saraceno, C. (1994). The ambivalent familism of the Italian welfare state. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 1(1), 60-82.

Sarasa, S., Luppi, F. (2012). Crisis económica y pobreza infantil en algunos países de la Unión Europea. En V. Navarro (dir.) y M. Clua-Losada (codir.), *El impacto de las crisis en las familias y en la infancia*. Barcelona: Ariel.

Save the Children (2019). *El futuro en el que queremos crecer*. Save the Children España.

Secombe, K. (2000). Families in Poverty in the 1990s: Trends, Causes, Consequences, and Lessons Learned. *Journal of Marriage and Family*, 62, 1094-1113.

Sorensen, A. (1994). Women's Economic Risk and the Economic Position of Single Mothers. *European Sociological Review*, 10, 173-188.

Tobío, C. (1999), Marriage, cohabitation and residential independence of young people in Spain, *International Journal of Law, Policy and the Family* 15, 1: 68-87.

Tobío, C., Agulló, M. S., Gómez, M. V., Martín, M. T. (2010), *El cuidado de las personas: un reto para el siglo XXI*. Barcelona, Obra social La Caixa.

Tunstall, R., Bevan, M., Bradshaw, J., Croucher, K., Duffy, S., Hunter, C., Jones, A., Rugg, J., Wallace, A., Wilcox, S. (2013). *The links between housing and poverty: an evidence review*. JRF Report, York: Joseph Rowntree Foundation.

UNICEF (2006). *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid: UNICEF Comité Español. Recuperado de <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

UNICEF (2012). *La infancia en España 2012-2013. El impacto de la crisis en los niños*. Madrid: UNICEF España. Recuperado de https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/Infancia_2012_2013_final.pdf

UNICEF (2013). Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview. *Innocenti Report Card 11*. Florence: UNICEF Office of Research.

UNICEF (2017). Construir el futuro: Los niños y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países ricos. *Innocenti Report Card*, 14. Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.

Vallecillo, M. R., y Molina, C. (2013). La nueva ley de fomento del autoempleo: en busca de "el dorado". *Estudios Financieros. Revista De Trabajo y Seguridad Social: Comentarios, Casos Prácticos: Recursos Humanos*, 367, 55-102.

Van Lancker, W., y Van Mechelen, N. (2015). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social science*

research, 50, 60-75.

Vleminckx, K., y Smeeding, T. M. (eds.) (2001). *Child Well-Being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know?* Bristol: Policy Press; Toronto: University of Toronto Press.

Western, B., y Pettit, B. (2010). Incarceration & social inequality. *Daedalus*, 139(3), 8-19. *Daedalus*, 2010, vol. 139, no 3, p. 8-19.